

## Kalkuliertes Risiko? China und die WTO

Fischer, Doris

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fischer, D. (2000). *Kalkuliertes Risiko? China und die WTO*. (Berichte / BIOst, 13-2000). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41533>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 2000 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>  
E-mail: [administration@biost.de](mailto:administration@biost.de)

ISSN 0435-7183



## Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einleitung .....	5
1. Die bisherige Entwicklung der Beitrittsverhandlungen .....	6
1.1 Aufgaben und Zielsetzungen der WTO.....	6
1.2 Beitrittsregeln .....	7
1.3 Chinas Beitrittsverhandlungen im Zeitraffer .....	7
2. Die chinesische Perspektive .....	9
2.1 GATT und WTO-Beitritt in der wirtschaftspolitischen Diskussion .....	10
3. Die Perspektive der WTO-Mitgliedstaaten .....	16
3.1 Die USA und die EU zwischen Konkurrenz und Kooperation in der Position zu China.....	16
3.2 China als Wegbereiter für Zielsetzungen der Entwicklungsländer? .....	19
4. Die ökonomischen Auswirkungen eines WTO-Beitritts der VR China .....	20
4.1 Relevante Wirtschaftsreformen und jüngste Zugeständnisse zur Vorbereitung des WTO-Beitritts .....	21
4.1.1 GATT-relevante Reformfortschritte und Verhandlungsergebnisse .....	23
4.1.2 Sonstige allgemeine Reformfortschritte und Verhandlungsergebnisse.....	25
4.1.3 Zur Wirkung der branchenbezogenen Verhandlungsergebnisse.....	27
5. Destabilisierung der chinesischen Binnenwirtschaft oder Meilenstein für die Wirtschaftsordnung? .....	28
Literatur .....	30
Anhang .....	31
Summary .....	39

22. Mai 2000

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Die Autorin ist Hochschulassistentin im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft für das Fachgebiet Ostasienwirtschaft/China.

Redaktion: Gudrun Wacker

**Doris Fischer**

## **Kalkuliertes Risiko?**

China und die WTO

Bericht des BIOst Nr. 13/2000

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Mit dem Abschluß der bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und der VR China ist im November 1999 der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) in greifbare Nähe gerückt worden. Obwohl noch weiterer Verhandlungsbedarf besteht, ist es möglich, daß die VR China im Laufe des Jahres 2000 in die WTO aufgenommen wird. Womit erklärt sich der plötzliche Verhandlungserfolg nach 14 Jahren Verhandlungszeit? Welche Motive und Zielsetzungen verbindet die chinesische Regierung mit dem Beitritt, und was hat die wichtigsten Verhandlungspartner der VR China, die USA und die Europäische Union bewogen, dem Beitritt zuzustimmen? Ausgehend von dieser politischen Einordnung prüft der vorliegende Bericht die Inhalte und ökonomischen Implikationen des Beitritts für die chinesische Wirtschaft.

#### *Ergebnisse*

1. Die Beitrittsbemühungen zum General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) bzw. zur WTO der VR China sind in der Zeit seit 1996 mit unterschiedlicher Vehemenz vorangetrieben worden. Ursache hierfür sind grundsätzliche Meinungsunterschiede unter chinesischen Ökonomen und Politikern, wie weit sich China dem Ausland öffnen kann und sollte, ohne gleichzeitig die gesellschaftliche und politische Stabilität des gegenwärtigen Systems zu gefährden.
2. Die Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen ab Ende 1998 wurde sowohl von chinesischer als auch von amerikanischer und europäischer Seite vor allem aus politischem Kalkül vorangetrieben. Grundlage hierfür war die Hoffnung, noch während der Regierungszeit des jetzigen amerikanischen Präsidenten zu einem Verhandlungsergebnis zu kommen. Des weiteren ergab sich aus chinesischer Sicht Zeitdruck u.a. mit Blick auf die anstehende neue multilaterale Verhandlungsrunde der WTO und die Konkurrenz der Bewerbung Taiwans.
3. Für einen erfolgreichen WTO-Beitritt ist es neben der Anpassung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen notwendig, daß die Regierung in der Lage ist, die Umsetzung der Beitrittsvereinbarungen zu gewährleisten. Die Fähigkeit der

chinesischen Regierung, dies zu tun, wird in der ausländischen Forschung sehr kritisch bewertet. Zusätzlich zu der Frage der politischen Durchsetzungsbereitschaft- und -fähigkeit stellt sich die Frage, ob der Anpassungsdruck gesellschaftlich zu verkraften ist.

4. Die bisher bekanntgewordenen Verhandlungsergebnisse für den Beitritt der VR China deuten auf eine weitgehende und schnelle Öffnung des chinesischen Marktes hin. In den bis dato stärker geschützten Industrie- und Dienstleistungssektoren wird sich diese Öffnung am gravierendsten bemerkbar machen. Die Implikationen, die sich hieraus für die chinesische Wirtschaftsordnung und den chinesischen Arbeitsmarkt ergeben, sind in den Verhandlungen zum WTO-Beitritt kaum als Risiko in Betracht gezogen worden. Die Erwartung langfristiger allgemeiner Wohlfahrtsgewinne basiert auf der vagen Hoffnung, daß die kurz- und mittelfristig zu erwartenden sozialen Spannungen aus der Restrukturierung, nicht so virulent sein werden, daß sie den Erfolg des WTO-Beitritts insgesamt in Frage stellen können.

## Einleitung

"Deal of the Century", so titulierte die Far Eastern Economic Review am 25. November 1999 ihren Bericht über den Abschluß eines Abkommens zwischen den USA und der VR China zum Beitritt Chinas in die Welthandelsorganisation (WTO). Die Wortwahl mißt dem Abkommen vom 15. November 1999 erhebliche Bedeutung bei und reflektiert sowohl die Erleichterung über das Erreichen eines Meilensteines in den sich hinziehenden Beitrittsverhandlungen als auch die Bedeutung der WTO und ihrer Regeln für die heutige Weltwirtschaft. Die Verhandlungen um den Beitritt Chinas erweisen sich u.a. deshalb als schwierig, weil allen Beteiligten bewußt ist, daß der Beitritt Chinas nicht nur einen symbolischen Akt darstellt, sondern erhebliche Auswirkungen auf die Weltwirtschaft und die Ökonomien der beteiligten Länder hat und haben wird.

Mit dem amerikanisch-chinesischen Abkommen sind die Verhandlungen Chinas durchaus noch nicht abgeschlossen<sup>1</sup>, aber der seit den achtziger Jahren anvisierte Beitritt ist in überraschend greifbare Nähe gerückt. Die anfänglich bei einigen Kommentatoren ausgebrochene Euphorie ist allerdings inzwischen einer nüchterneren Haltung gewichen, weil zu erkennen ist, daß auch die letzte Wegstrecke zu Chinas WTO-Beitritt noch erhebliche Hürden in sich birgt.<sup>2</sup>

Der vorliegende Bericht dient dazu, ausführlicher auf die ökonomischen Implikationen des WTO-Beitritts für China einzugehen. Hierzu werden zunächst die wichtigsten Ziele und Richtlinien der WTO kurz vorgestellt. Der Zusammenfassung des bisherigen Verlaufs der Beitrittsverhandlungen der VR China folgt dann eine Betrachtung der Zielsetzungen, welche die chinesische Regierung mit dem Beitritt verbindet. Diese wird ergänzt durch eine Analyse der Sichtweise der anderen WTO-Mitglieder. Im Zentrum des Beitrags steht eine Untersuchung der erwarteten ökonomischen Auswirkungen des WTO-Beitritts für Chinas Außenwirtschaft und einzelne Branchen einerseits sowie der Implikationen für die Wirtschaftsordnung bzw. Wirtschaftspolitik andererseits. Ausgehend von der im Titel dieses Beitrags verwendeten Frage "Kalkuliertes Risiko?" soll dabei geprüft werden, ob ein Beitritt der VR China unter den bisher ausgehandelten Bedingungen eher als Gefahr für die wirtschaftliche und politische Ordnung zu interpretieren ist, oder tatsächlich als Chance zur Bewältigung zahlreicher aktueller Wirtschaftsprobleme in der Volksrepublik.

---

<sup>1</sup> Der Abschluß der Verhandlungen mit den USA im November 1999 wurde z.T. in Überschätzung der Rolle der USA bereits als Beitritt Chinas in die WTO bezeichnet (vgl. z.B. Der Spiegel vom 22.11.1999, S. 317).

<sup>2</sup> Allzu optimistische Prognosen hinsichtlich des Beitritts der VR China zur WTO gab es schon in früheren Verhandlungsjahren. So prognostizierte z.B. ein Autor in 1994 bereits einen Beitritt Chinas bis zum Ende 1994. Vgl. Wang Guiguo: China's Return to GATT – Legal and Economic Implications, in: Journal of World Trade, Jg. 28 (1994), Nr. 3, S. 65.



## 1. Die bisherige Entwicklung der Beitrittsverhandlungen

### 1.1 Aufgaben und Zielsetzungen der WTO

Die 1995 etablierte WTO ist heute neben dem Weltwährungsfonds (IMF) und der Weltbank die dritte große internationale Wirtschaftsorganisation des sog. Bretton-Woods-Systems.<sup>3</sup> Während der IMF und die Weltbank sich insbesondere um Fragen der internationalen Währungsordnung und der internationalen Kapitalinvestitionen sowie der Unterstützung der Entwicklungsländer kümmern, hat die WTO die Aufgabe, die Regeln des internationalen Handels ihrer Mitglieder zu verhandeln und zu bewahren.<sup>4</sup> Die wichtigsten Abkommen, welche die Grundlagen der WTO bilden, sind das "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT), das "General Agreement on Trade in Services" (GATS) und das "Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights" (TRIPS-Agreement) sowie die daran anknüpfenden Protokolle und Vereinbarungen. Von diesen drei zentralen multilateralen Übereinkünften, die auch als die "Säulen" der WTO bezeichnet werden, hat das seit 1947 existierende GATT die längste Geschichte und bisher auch die größte Bedeutung. Die im sog. GATT 1994 weiterentwickelten Ziele bzw. Prinzipien lassen sich unter den Stichworten Nichtdiskriminierung, Reziprozität, Transparenz und Fairneß zusammenfassen (siehe auch Übersicht 1 im Anhang).<sup>5</sup>

Die im GATS festgehaltenen Ziele orientieren sich eng an denen des GATT, nur betreffen sie nicht den Warenverkehr selbst, sondern den Austausch von Dienstleistungen im Zusammenhang mit Handel. Das GATS ist dabei nicht auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr beschränkt, sondern berührt auch Dienstleistungen, bei denen die beteiligten Anbieter oder Konsumenten grenzüberschreitend aktiv sind.<sup>6</sup> Das TRIPS-Abkommen hat einen besonderen Auftrag, indem es Minimalstandards und Prinzipien für die nationale Durchsetzung des Schutzes von geistigen Eigentumsrechten aufstellt und die Schlichtung von in diesem Zusammenhang auftretenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den WTO-Mitgliedern nach den Regeln der Konfliktbereinigung der WTO möglich macht.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Während IMF und Weltbank direkt aus den Verhandlungen von Bretton Woods hervorgegangen sind, war das GATT ursprünglich eher eine abgespeckte Behelfslösung, nachdem die Initiative für eine International Trade Organisation an den USA gescheitert war. Vgl. ausführlich zur Entstehungsgeschichte des GATT 1947 und der WTO Jackson, John H.: *The World Trading System – Law and Policy of International Economic Relations*, The MIT Press, Cambridge, London, 2. Aufl. 1997, S. 31 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Art. II und III des Rahmenabkommens der WTO vom 15.4.1994, deutsche Fassung in: Benedek, Wolfgang (Hrsg.): *Die Welthandelsorganisation (WTO)* (Beck'sche Textausgaben), München 1998, S. 45-63. Mitglieder der WTO können Staaten und Zollgebiete sein (Art. XII).

<sup>5</sup> Vgl. Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David; Perraton, Jonathan: *Global Transformations – Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge, Oxford 1999, S. 164.

<sup>6</sup> Vgl. Sapir, André: *The General Agreement on Trade in Services – From 1994 to the Year 2000*, in: *Journal of World Trade*, Jg. 33 (1999), Nr. 2, S. 53 f.

<sup>7</sup> Vgl. Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS), in: Benedek, Wolfgang (1998), S. 423 ff.

## 1.2 *Beitrittsregeln*<sup>8</sup>

Der Beitritt eines neuen Mitglieds zur WTO setzt Verhandlungen über die Bedingungen des Beitritts voraus. Diese Verhandlungen basieren u.a. auf der Notwendigkeit, das Prinzip der Meistbegünstigung mit dem Grundsatz der Reziprozität und der Fairneß in Einklang zu bringen.<sup>9</sup> Da ein neues Mitglied der WTO in der Regel direkt in den Genuß der bereits realisierten Zolllsenkungen etc. aller anderen Mitgliedstaaten kommt, ist es notwendig, daß mit dem beitretenden Mitglied, dessen Außenhandel weniger liberalisiert ist, Bedingungen und Zugeständnisse für den Beitritt ausgehandelt werden. Die Verhandlungen im Anschluß an einen Antrag auf Beitritt beinhalten daher zunächst eine Bestandsaufnahme des Außenhandelssystems und der Außenhandelsbeziehungen des beitretenden Zollgebietes, dann multilaterale Verhandlungen mit einer speziell zusammengestellten Arbeitsgruppe und bilaterale Verhandlungen mit den einzelnen Ländern der Arbeitsgruppe. Nach Abschluß dieser Verhandlungen wird ein Bericht der Arbeitsgruppe erstellt und ein Beitrittsprotokoll, das anschließend von allen WTO-Mitgliedern zu prüfen ist, bevor es vom Allgemeinen Rat der WTO verabschiedet werden kann.<sup>10</sup> Die Zustimmung zum Beitritt eines neuen Mitgliedes muß mit einer Zweidrittelmehrheit erfolgen. Einzelne Mitglieder können außerdem von der Möglichkeit der "Nichtanwendung" nach Artikel XIII des WTO-Übereinkommens Gebrauch machen, wenn sie dies der Ministerkonferenz vor Genehmigung der Beitrittsbedingungen ankündigen. In diesem Fall hat das beitretende Mitglied die Möglichkeit, sich ebenfalls auf Art XIII zu berufen, mit der Folge, daß die ausgehandelten Konditionen des Beitritts im bilateralen Verhältnis dieser beiden Mitglieder nicht zur Anwendung kommen (siehe Übersicht 2 im Anhang).

## 1.3 *Chinas Beitrittsverhandlungen im Zeitraffer*

Die VR China hat bereits kurz nach Einleitung der Reformpolitik erkennen lassen, daß sie einen Beitritt zum damaligen GATT erwog (siehe auch Übersicht 3 im Anhang). Bereits 1982 erhielt sie einen Beobachterstatus beim GATT, und 1986 stellte sie offiziell den Antrag um Aufnahme in das GATT.<sup>11</sup> Daraufhin wurde ein Arbeitsausschuß des GATT gegründet, der sich mit dem chinesischen Außenhandelssystem im Bereich des Warenhandels befassen sollte. Trotz der frühzeitig aufgenommenen Verhandlungen gelang es nicht, die VR China bereits 1995 als Gründungsmitglied in die WTO aufzunehmen. Nach der Gründung der WTO wurde

---

<sup>8</sup> Die folgenden Ausführungen basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf offiziellen Informationen, die über die Homepage der WTO (<http://www.wto.org>) zugänglich sind.

<sup>9</sup> Vgl. Jackson, John H. (1997), S. 57.

<sup>10</sup> Vgl. United States General Accounting Office: Report to Congressional Committees: World Trade Organization – China's Membership Status and Normal Trade Relation Issues, March 2000 (GAO/NSIAD-00-94) ([www.uschina.org/public/wto/gao/ns00094.pdf](http://www.uschina.org/public/wto/gao/ns00094.pdf)).

<sup>11</sup> Vgl. zur Entwicklung und zu den Problemen der GATT-Beitrittsverhandlungen z.B. Jacobson, Harold K.; Oksenberg, Michel: China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT – Toward a Global Economic Order, Ann Arbor: The University of Michigan Press 1990, S. 83 ff; Oberheitmann, Andreas: Die Volksrepublik China und das GATT, Hamburg 1994; Schüller, Margot: Chinas Integration in die internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF, Weltbank und GATT, in: Bass, Hans-H.; Schüller, Margot (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 252), Hamburg 1995, S. 137 ff.

eine neue Arbeitsgruppe, bestehend aus 37 interessierten Mitgliedern, mit den vorbereitenden multilateralen und bilateralen Verhandlungen für Chinas Beitritt beauftragt. In die Verhandlungen wurden nun im Unterschied zu den früheren GATT-Verhandlungen auch Fragen von handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen (TRIMS)<sup>12</sup>, von handelsbezogenen Dienstleistungen (GATS), die neuen Regeln zu nicht-tarifären Handelshemmnissen und Regeln für den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS) einbezogen. Die multilateralen Verhandlungen der Arbeitsgruppe werden parallel zu den bilateralen Verhandlungen geführt. Im Anschluß an ihre neunte Sitzung erklärte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe am 20. März 2000, daß die bilateralen Verhandlungen mit 27<sup>13</sup> der 37 Teilnehmer der Arbeitsgruppe abgeschlossen seien.

Es gibt verschiedene Versuche, die Langwierigkeit der chinesischen Beitrittsverhandlungen zu erklären: Sicher hat die Niederschlagung der städtischen Protestbewegung im Jahr 1989 zu einer Verschlechterung des internationalen Ansehens der VR China geführt und auch die Verhandlungen verzögert.<sup>14</sup> Erschwerend kam hinzu, daß die VR China sich als Gründungsmitglied des GATT versteht und daher ihre Mitgliedschaft lediglich hatte wieder aufleben lassen wollen.<sup>15</sup> Weitere Probleme bereitete die Forderung Chinas, dem GATT bzw. der WTO als Entwicklungsland beizutreten<sup>16</sup>, sowie die Tatsache, daß China als ein Staat mit einer sozialistischen Wirtschaftsordnung den Beitritt sucht.<sup>17</sup> Die verschiedenen "Besonderheiten" des chinesischen Falles warfen nicht nur rechtstechnische Fragen auf<sup>18</sup>, sie hatten auch ihre psychologisch abschreckende Wirkung auf die Verhandlungsparteien. In China selbst erschwerten unklare und zersplitterte Kompetenzen der involvierten Institutionen

---

<sup>12</sup> Das "Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen" von 1994 ist ein Ergebnis der Uruguay-Runde, das dem Regelungsbereich des GATT angegliedert ist. Abdruck in: Benedek, Wolfgang (1998), S. 238-242.

<sup>13</sup> Zu diesem Zeitpunkt stand noch die Einigung mit der Europäischen Union, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Republik Kirgisien, Litauen, Malaysia, Mexico, Polen und der Schweiz aus. Mit Kirgisien konnten die Verhandlungen dann Ende März, mit Malaysia im April und mit der EU am 19.5.2000 abgeschlossen werden (Xinhua News Agency, 23.3.2000, 12.4.2000; South China Morning Post, internet edition (SCMP) 20.5.2000).

<sup>14</sup> Vgl. Schüller, Margot (1995), S. 138.

<sup>15</sup> Diese Forderung hat China 1995 fallengelassen. Vgl. Jackson, John H. (1997), S. 329.

<sup>16</sup> Diese Forderung wurde Mitte der neunziger Jahre zu einem Problem, nachdem alternative Berechnungen des chinesischen Bruttosozialproduktes durch die Weltbank und einige Ökonomen zu dem Schluß gekommen waren, daß die chinesische Wirtschaft entwickelter sei und sich rascher entwickeln werde als nach bisherigen Berechnungen angenommen. Vgl. Zhao Wei: China's WTO Accession, Commitments and Prospects, in: Journal of World Trade, Jg. 32 (1998), Nr. 4, S. 66.

<sup>17</sup> Eine Entscheidung der EU im Jahr 1998, die VR China nicht mehr als "nicht-marktwirtschaftlichen Staat" einzustufen, wurde von chinesischer Seite begrüßt, da hierdurch Antidumping-Maßnahmen gegenüber China nun nicht mehr auf einem Preisvergleich in einem Drittland basieren können. Vgl. Qiu Yuanlun: Oumeng dui hua changqi zhengce yu Zhong'ou jingmao guanxi, in: Shijie Jingji, Jg. 1999, Nr. 8, S. 9. Die USA haben in ihren bilateralen Verhandlungen allerdings weiterhin mit der Begründung, daß die VR China ein nicht-marktwirtschaftliches Land sei, Schutzklauseln herausgehandelt, vgl. SCMP, 18.11.1999; Reuters nach Inside China Today, 4.5.2000 ([www.insidechina.com/news.php3?id=156752](http://www.insidechina.com/news.php3?id=156752)).

<sup>18</sup> Vgl. Jackson, John H. (1997), S. 312 f.

und bürokratische Rivalitäten das Vorankommen der Beitrittsbemühungen.<sup>19</sup> Hierdurch bedingt, aber auch aufgrund außen- und innenpolitischer Kursschwankungen, wurden die Verhandlungen von chinesischer Seite in den neunziger Jahre mit unterschiedlicher Vehemenz vorangetrieben. Zuletzt ist der WTO-Beitritt Anfang 1999 wieder zur politischen "Chefsache" gemacht worden.<sup>20</sup> Dies zeigte sich nicht nur in der Reise Zhu Rongjis in die USA im April des Jahres 1999 mit dem Ziel, die bilateralen Verhandlungen mit den USA zum Abschluß zu bringen. Hierauf weisen auch entsprechende Hintergrundberichte der ausländischen Presse hin sowie die Flut von Publikationen zu den erwarteten Folgen des WTO-Beitritts, die seit dem Frühjahr 1999 in China erschienen ist.<sup>21</sup>

Seither treibt die chinesische Regierung den Beitrittsprozeß mit Nachdruck voran, so daß selbst die Bombardierung der chinesischen Botschaft im Mai 1999 in Belgrad nur zu erneuten Verzögerungen, nicht aber zum Verhandlungsabbruch führen konnte.<sup>22</sup> Berücksichtigt man den Zeitbedarf ab Abschluß der bilateralen Verhandlungen bis zum Beitritt (siehe Übersicht 2 im Anhang), so ist ein Beitritt der VR China bei zügigem Verlauf aller verbleibenden bilateralen Verhandlungen sogar noch bis zum Ende des Jahres 2000 möglich.<sup>23</sup> Doch selbst wenn dieser Zeithorizont überschritten werden sollte, kann aufgrund der aktuellen ökonomischen und politischen Interessen der beteiligten Verhandlungsparteien davon ausgegangen werden, daß der Beitritt in absehbarer Zeit erfolgen wird.

## 2. Die chinesische Perspektive

In den 14 Jahren seit Beginn der Beitrittsverhandlungen hat sich die wirtschaftliche Situation Chinas beträchtlich verändert. Die Wirtschaftspolitik folgt anderen Regeln, und selbst das oberflächlich gleichgebliebene politische System arbeitet heute unter anderen Bedingungen als zum Beginn der Gespräche. Nur im Rückblick erweckt die Reformpolitik seit 1978 den Eindruck, weitgehend geradlinig verlaufen zu sein. Tatsächlich durchlief sie mehrmals Schwankungen in den Zielsetzungen und den zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Vorstellungen. Es stellt sich daher die Frage, wie sich das Bestreben, dem GATT bzw. der

---

<sup>19</sup> Vgl. Holbig, Heike: Chinas WTO-Beitritt in politischer Perspektive – Wechselspiel zwischen nationalen und internationalen Verhandlungsprozessen, in: China aktuell, Jg. 1999, Nr. 12, S. 1257. Für eine Zusammenstellung der Zuständigkeiten für die außenwirtschaftlichen Fragen vor der Verwaltungsreform von 1998 siehe The World Bank: China 2020, Washington D.C. 1997, S. 87.

<sup>20</sup> Vgl. zu der Entwicklung 1999 aus chinesischer Sicht Ye Weiping: Zhongguo "rushi" chongji yu bixian qiutian guice, Zhongguo Jingji Chubanshe, Beijing 1999, S. 65 ff.; vgl. auch Fewsmith, Joseph: China and the WTO: The Politics behind the Agreement, NBR-Analysis, Jg. 10 (1999), Nr. 5, Essay 2 <http://www.nbr.org/publications/briefing/fewsmith99/index.html>

<sup>21</sup> Es ist immer noch üblich im chinesischen Wissenschafts- und Verlagswesen, relevante Forschungsthemen erst dann öffentlich aufzugreifen, wenn entsprechende politische Signale gegeben werden. Forschungsaufträge zum Themenkomplex des WTO-Beitritts waren Teil der Forschungsplanung für den 9. Fünfjahresplan.

<sup>22</sup> Vgl. zu den innenpolitischen Reaktionen auf die Bombardierung und deren Relevanz für die WTO-Verhandlungen Fewsmith, Joseph (2000).

<sup>23</sup> Vgl. auch Lardy, Nicholas R.: Permanent Normal Trade Relations for China, 3.5.2000, in: Inside China Today – China online ([www.insidechina.com/localpress/chonline.php3?id=156513](http://www.insidechina.com/localpress/chonline.php3?id=156513)), S. 1.

WTO beizutreten, in die jeweilige wirtschaftliche Situation der VR China eingefügt hat und wieso gerade im Jahr 1999 den Verhandlungen ein solcher Druck und Erfolg beschieden sein sollte.

## **2.1 *GATT und WTO-Beitritt in der wirtschaftspolitischen Diskussion***

Der Antrag auf Beitritt zum GATT im Jahre 1986 wurde in einer Zeit gestellt, in welcher sich die politische Führung über die Zukunft der chinesischen Wirtschaftsordnung alles andere als einig war. Zu diesem Zeitpunkt war der Einfluß derjenigen, die höchstens eine Reform der Planwirtschaft anstrebten, noch erheblich, und jeder weitere Liberalisierungsschritt in der Wirtschaftspolitik wurde von heftigen Diskussionen begleitet, ob China vom Weg des Sozialismus und der Planwirtschaft abweiche.<sup>24</sup> Der Antrag an das GATT-Sekretariat wurde daher in China zum damaligen Zeitpunkt kaum publik gemacht; er half aus der Sicht der Reformer aber, Fakten für eine langfristige Strategie der marktwirtschaftlichen Liberalisierung zu schaffen.

Das wirtschaftspolitische Umfeld in China hat sich erst in den letzten acht Jahren grundlegender gewandelt, nachdem Anfang der neunziger Jahre der Aufbau einer sozialistischen Marktwirtschaft ausdrücklich in die wirtschaftspolitische Zielformulierung aufgenommen wurde. Seither ist die Fraktion derjenigen, die tatsächlich von einer Rückkehr in planwirtschaftliche Verhältnisse träumen, bis zur Unkenntlichkeit zerflossen. Trotzdem bestehen unter den chinesischen Wirtschaftspolitikern und Wirtschaftswissenschaftlern weiterhin Meinungsverschiedenheiten über das marktwirtschaftliche Zielmodell, das China anstreben sollte, und über die Politikansätze zur Bewältigung der aktuellen wirtschaftlichen Probleme.<sup>25</sup> Die im Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt relevanten Meinungsdivergenzen ergeben sich unter anderem aus der unterschiedlichen Interpretation folgender Wirkungszusammenhänge: Wie viele Freiheitsgrade verträgt die gegenwärtige innenpolitische Ordnung? Wieviel "Markt" bzw. Liberalisierung verträgt die gegenwärtige chinesische Wirtschaftsordnung? Wieviel "Öffnung" kann die chinesische Wirtschaft vertragen, ohne sich in eine irreversible Abhängigkeit von der Integration in die Weltwirtschaft oder von einzelnen Wirtschaftsnationen zu begeben?

Bedingt durch die Geschichte der Volksrepublik und die mangelnde demokratische Legitimation der gegenwärtigen Regierung kreist die erste Frage um die Möglichkeit, daß eine wachsende internationale Öffnung und ein damit einhergehender leichter Zugang der chinesischen Bevölkerung zu ausländischen Informationen die Kritik an der Kommunistischen Partei und ihrer Machtkonzentration verstärken könnte. Bisher beansprucht die Regierung weitgehend ein Informationsmonopol, das sie bei strittigen Themen

---

<sup>24</sup> Vgl. zur Auseinandersetzung über den Reformkurs Mitte der achtziger Jahre Fewsmith, Joseph: *Dilemmas of Reform in China, Political Conflict and Economic Debate*, M.E.Sharpe, Armonk, London 1994, S. 148 ff.; Yue Bing, Fischer: *Konzeptionen und Strategieempfehlungen der chinesischen Wirtschaftsreform*, in: Bohnet, Armin (Hrsg.): *Chinas Weg zur Marktwirtschaft*, Band 1, Lit-Verlag: Münster, Hamburg 1993, S. 170 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Fischer, Doris: *Aufbau einer Wettbewerbsordnung im Transformationsprozeß – Problematisierung am Beispiel der wettbewerbstheoretischen Diskussion und der Wettbewerbspolitik in der VR China*, Nomos: Baden-Baden 2000, S. 239 ff.

unnachgiebig durchzusetzen versucht. Die weitere Öffnung des Marktes, nicht zuletzt im Bereich der Telekommunikation und der Medien, und die zu erwartenden sozialen Auswirkungen des Beitritts könnten sich als Katalysator für verstärkte Forderungen nach Meinungsfreiheit und vermehrte offene Kritik an der Regierung entpuppen.<sup>26</sup> Andererseits gibt es durchaus Hinweise darauf, daß es gerade auch in Regierungskreisen Befürworter einer politischen Liberalisierung gibt, die den WTO-Beitritt als ein weiteres Vehikel für einen friedlichen Demokratisierungsprozeß ansehen.<sup>27</sup> Dieser Interpretation steht die Befürchtung chinesischer Dissidenten im Ausland entgegen, daß der WTO-Beitritt die Position der politischen "Hardliner" und derjenigen, denen in erster Linie an der Festigung ihrer derzeitigen Machtposition gelegen ist, eher stärken könnte. Mit dem WTO-Beitritt besäße das Ausland (insbesondere die USA) kaum mehr Möglichkeiten, über wirtschaftlichen Druck Einfluß auf die chinesische Politik auszuüben.<sup>28</sup>

Die zweite Frage kreist um ein ähnliches Dilemma auf volkswirtschaftlicher Ebene. Die chinesische Reformpolitik hat dazu geführt, daß viele planwirtschaftliche Elemente der Wirtschaftsordnung bereits abgebaut wurden. Der Einfluß des Staates im Sinne der Gesamtheit aus Zentralregierung, Partei und insbesondere Lokalregierungen ist aber nicht in demselben Maße abgebaut worden wie die geplanten Mengen und Preise. Weder das Bekenntnis zur sozialistischen Marktwirtschaft noch die Verwaltungsreformen oder die Kampagnen gegen Korruption konnten bisher verhindern, daß Macht, politischer Einfluß und Rent-Seeking-Verhalten der Regierungs- wie Verwaltungsangehörigen in erheblichem Maße zu Verzerrungen der Marktordnung beitragen. Die Möglichkeiten der Zentralregierung, die Partikularinteressen von Behörden und Regionen zu zügeln, erweisen sich immer wieder als begrenzt.<sup>29</sup> Erleichtert wird die Verfolgung von Partikularinteressen nicht nur durch das Festhalten der Regierung an der Bedeutung der Staatsunternehmen, sondern auch durch die im Verlauf der Reform erfolgte Stärkung der Lokalregierungen und die aktive Verfolgung industriepolitischer Zielsetzungen.<sup>30</sup> Allzu liberale Argumentationen hinsichtlich der Vorzüge der liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung stoßen daher nicht nur auf den Widerstand der Verfechter einer "gelenkten" Marktwirtschaft, sondern auch auf den Widerstand jener, die es sich in den Nischen der staatlichen Industriepolitik gemächlich gemacht haben.<sup>31</sup> Die Hoffnung einiger Reformbefürworter richtet sich darauf, daß der WTO-Beitritt instrumentalisiert

---

<sup>26</sup> Allerdings ist eine Öffnung des Nachrichtenmarktes für ausländische Investoren bisher nicht vorgesehen. Interviewinformation von Herrn Chen Xitian, Shenzhen Special Zone Daily, 23. März 2000.

<sup>27</sup> Vgl. auch Lardy, Nicholas R. (2000), S. 3, der die amerikanischen Opponenten einer Gewährung permanenter normaler Handelsbeziehungen für China davor warnt, durch eine Brückierung Chinas in dieser Angelegenheit die Stellung der Reformen in der chinesischen Regierung zu schwächen.

<sup>28</sup> Vgl. AFP, 4. Mai 2000, zitiert in European Network Inc.: Inside China Today ([www.insidechina.com](http://www.insidechina.com)); SCMP, 10.5.2000.

<sup>29</sup> Vgl. z.B. The World Bank: Entering the 21st Century (World Development Report 1999/2000), Washington D.C. 2000, S. 113.

<sup>30</sup> Vgl. Fischer, Doris (2000a), S. 246 ff.

<sup>31</sup> Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten einer sinnvollen Industriepolitik in China vgl. Chen Qilin: Chanye zhengce: Qiye, shichang yu zhengfu, in: Zhongguo Jingji Wenti, Jg. 1999, Nr. 3, S. 1 ff.

werden kann, um den aus diesen Interessenkonstellationen entstandenen "Reformstau" aufzulösen.

Die dritte Frage berührt schließlich das Spannungsverhältnis zwischen dem chinesischen Selbstverständnis, eine alte, ehrbare Kulturnation zu sein, einerseits, und dem Gefühl, früher durch die Kolonialmächte und heute über die (noch) rückständige wirtschaftliche Entwicklung gedemütigt zu werden, andererseits.<sup>32</sup> Auf der Suche nach einem angemessenen Platz in der Weltwirtschaftsordnung hat dieses Spannungsverhältnis bis Anfang der achtziger Jahre eine Strategie der wirtschaftlichen Autarkie sinnvoll erscheinen lassen. Heute überwiegt jedoch auch bei ansonsten nicht liberal eingestellten chinesischen Entscheidungsträgern die Auffassung, daß der Einfluß einzelner Nationen international mehr über Wirtschaftsfaktoren entschieden wird denn über Kriege und China daher eine seiner Größe entsprechende Rolle als Weltwirtschaftsmacht zukommen sollte.<sup>33</sup> Hierzu gehört für die meisten auch eine Mitgliedschaft in der WTO.<sup>34</sup> Dagegen wird Autarkie nicht mehr als angemessene Strategie angesehen. Die Regierung verfolgt vielmehr eine modifizierte Strategie der Exportorientierung<sup>35</sup> und versucht gezielt, ausländische Investoren ins Land zu holen. Das gegenwärtige verstärkte Bemühen um einen Beitritt in die WTO mit der entsprechenden Bereitschaft zu weitgehenden Kompromissen belegt, daß die Befürworter einer liberaleren Außenwirtschaftspolitik die Oberhand haben. Es sollte dabei aber nicht übersehen werden, daß die starke Präsenz ausländischer Waren und Firmen in einzelnen Branchen in den letzten Jahren manchen Unternehmer, Wissenschaftler und Politiker veranlaßt hat, Warnrufe auszustoßen, die weite Öffnung werde ihren "Preis" für China haben.<sup>36</sup>

Letztlich laufen die verschiedenen Aspekte, die es im Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt für die chinesischen Entscheidungsträger zu bedenken gilt, in einem großen Fragenzeichen zusammen: Welches Tempo der Reformen ist gesellschaftlich akzeptabel, in dem Sinne, daß die Veränderungen von der Bevölkerung mitgetragen werden und nicht zu einer nachhaltigen Spaltung in Verlierer und Gewinner der Reformen führen. Der bisherige Reformkurs der VR China war auf schrittweise, experimentelle Umsetzung von Reformprojekten ausgerichtet. Durch dieses Vorgehen konnten mißglückte Reformexperimente gegebenenfalls rückgängig gemacht und konnte für nicht durch die Regierung initiierte Neuerungen allmählich Raum geschaffen werden. Der Beitritt zur WTO ist im Vergleich dazu ein praktisch irreversibles

---

<sup>32</sup> Eine pathosgeladenes Beispiel für den Versuch, sich dieser Schmach zu entledigen, ist ein Buch von Zhang Guo: *Zhongguo Xin Zhanlüe* (The New Strategy of China), Hua Xia Publishing House, Beijing 1999.

<sup>33</sup> Vgl. Moore, Thomas G.: China and Globalization, in: *Asian Perspective*, Jg. 23 (1999), Nr. 4, S. 88 f.

<sup>34</sup> Vgl. z.B. Jingji Ribao, 17.11.1999. Gelegentlich wird mit der Bedeutung und Stärke Chinas auch dahingehend argumentiert, daß ein WTO-Beitritt nicht notwendig sei, und schon gar nicht zu von außen aufgezwungenen Bedingungen, vgl. Jingji Xiaoxi Bao, 22.8.1997.

<sup>35</sup> Vgl. Zhong, Hong; Müller, Frank: Strategien der chinesischen Außenwirtschaftspolitik, in: Bass, Hans H.; Schüller, Margot (1995), S. 39 ff.

<sup>36</sup> Vgl. Fischer, Doris: Ergebnisse neuerer chinesischer Analysen zu Industrieunternehmen mit ausländischem Kapital – Wasser auf die Mühlen der Nationalisten? (Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft Nr. 41, Duisburg 1998, S. 2 f.

Experiment.<sup>37</sup> Es kann trotzdem in verschiedener Hinsicht scheitern, z.B., wenn es nicht gelingt, die Wirtschaftspolitik in einen nationalen Ordnungsrahmen einzupassen, der die Wahrung der WTO-Prinzipien auch auf lokaler Ebene gewährleistet. Ein so oder anders geartetes Scheitern hätte erhebliche ökonomische und politische Implikationen für die VR China. Auf der anderen Seite ist gegenwärtig die Auffassung verbreitet, daß der WTO-Beitritt dazu beitragen kann, notwendige und seit längerem verzögerte Reformen voranzutreiben. Tatsächlich trägt schon die gestiegene Wahrscheinlichkeit eines baldigen Beitritts dazu bei, gegenwärtig Reformprojekte akzeptabel zu machen, deren Durchsetzung noch vor kurzem auf heftigen Widerstand gestoßen wäre.<sup>38</sup> Die realistische Aussicht auf den WTO-Beitritt schafft über ökonomische Argumente und über den erhofften internationalen Prestigegewinn bereits heute eine höhere Akzeptanz in Teilen der Bürokratie und der Bevölkerung und damit eine breitere Basis für die Beschleunigung des Reformtempos.

Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Bewertung der zuvor formulierten Fragen und die denkbaren Varianten einer Kombination von Antworten machen deutlich, warum es zu einfach wäre, die chinesische Haltung zum WTO-Beitritt nach einem Schema von zwei Lagern (Konservative/Reformer) zu beurteilen.<sup>39</sup> Vielmehr eröffnet sich ein Spektrum von möglichen unterschiedlichen Meinungsbildern, das Prognosen über innenpolitische Entwicklungen in Reaktion auf den WTO-Beitritt sehr schwer macht und den Beitritt selbst weiterhin mit erheblichem politischen Sprengstoff befrachtet.<sup>40</sup>

Vor diesem Hintergrund sind es vor allem folgende Gründe, welche die chinesische Regierung dazu bewogen haben, ab Ende 1998 forciert auf den Beitritt hinzuwirken:

- Die Dynamik der chinesischen Wirtschaft hat seit Mitte der neunziger Jahre an Kraft verloren. Die seit Oktober 1997 anhaltende Phase schwacher Konsumententwicklung, die sich insbesondere in rückläufigen Einzelhandelspreisen, mangelhaft ausgelasteten Produktionskapazitäten und ruinösem Wettbewerb geäußert hat, konnte bisher auch durch massive staatliche Investitionsspritzen kaum abgewendet werden. Ein wichtiger "Motor" der chinesischen Wirtschaft ist unter den gegenwärtigen Bedingungen der Export, der allerdings in den letzten Jahren insbesondere infolge der asiatischen Finanzkrise ebenfalls

---

<sup>37</sup> Formal erlaubt das Rahmenübereinkommen der WTO einen Rücktritt aus der Organisation nach Art. XV. Die Signalwirkung eines solchen Austrittes wäre aber im Falle der VR China so verheerend, daß – einmal beigetreten – mit einer Austrittsentscheidung auch unter extremen Bedingungen nicht zu rechnen ist.

<sup>38</sup> Ein Beispiel hierfür ist die schrittweise Aufhebung der Monopolstellung des ehemaligen Postministeriums im Bereich der Telekommunikation, die China in Angriff nahm, weil es bereits angekündigt hat, die Übereinkünfte der Uruguay-Runde umzusetzen. Zu letzteren gehört das sog. vierte Protokoll zur Basistelekommunikation. Vgl. Fischer, Doris: Telekommunikationsdienstleistung auf dem Weg in die Globalisierung, in: GVC informiert, Jg. 5 (2000), Nr. 2, S. 13 f.

<sup>39</sup> Vgl. auch Holbig, Heike (2000), S. 1258.

<sup>40</sup> Vgl. Fewsmith, Joseph (2000). Umfragen, die nach dem Verhandlungserfolg mit den Amerikanern von chinesischer Seite unter der chinesischen Bevölkerung durchgeführt wurden, bescheinigen dem Beitritt eine breite Unterstützung. Dieses positive Bild wird allerdings dadurch getrübt, daß die chinesische Regierung direkt nach dem Abschluß des Abkommens Anweisung gegeben hat, über den bevorstehenden WTO-Beitritt nur noch positiv zu berichten. Vgl. SCMP, 17.11.1999.



an Dynamik eingebüßt hat.<sup>41</sup> Zugleich ist seit dem Boom Anfang der neunziger Jahre der Umfang der neu vereinbarten ausländischen Direktinvestitionen in China Jahr für Jahr rückläufig gewesen. Vor diesem Hintergrund verspricht sich die chinesische Regierung vom WTO-Beitritt eine vertrauensbildende Wirkung und neue Wachstumsimpulse.<sup>42</sup> Zusätzlich wird von chinesischen Befürwortern argumentiert, daß die derzeitigen Mitglieder der WTO zusammen mit jenen Ländern, die bereits einen Antrag auf WTO-Mitgliedschaft gestellt haben, über 90 Prozent des Welthandels auf sich vereinen und der Beitritt Chinas dementsprechend den Zugang und die günstigeren Bedingungen zu etwa 90 Prozent des Welthandels sichern könne. Dies wird auch vor dem Hintergrund für wichtig erachtet, daß ein erkennbarer Trend zur Bildung von regionalen Blöcken (EU, NAFTA etc.) bestehe, bei dem China ins Hintertreffen zu geraten drohe.<sup>43</sup>

- Seit dem erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde des GATT sind viele Beschlüsse und Zielpakete jener Verhandlungsrunde bereits umgesetzt worden. Es ist absehbar, daß die WTO eine neue Verhandlungsrunde einzuleiten gedenkt, in der Regeln für eine internationale Direktinvestitionsordnung, die Verquickung von Handelsfragen mit Arbeits- und Umweltstandards, die Ausarbeitung von Verpflichtungen im Rahmen des GATS, Regeln für das staatliche Beschaffungswesen usw. verhandelt werden sollen.<sup>44</sup> Diese neue Verhandlungsrunde sollte eigentlich durch die WTO-Mitgliedstaaten-Konferenz im Dezember 1999 in Seattle losgetreten werden.<sup>45</sup> Die VR China wollte (und will) an dieser neuen Verhandlungsrunde bereits als Mitglied der WTO teilnehmen, um auf die zum Teil brisanten Themen direkt Einfluß nehmen zu können. Dies war ein wesentlicher Beweggrund, die Verhandlungen bis Ende 1999 zu forcieren.<sup>46</sup> Das Scheitern der Seattle-Konferenz dürfte aus chinesischer Sicht etwas Druck aus den Beitrittsverhandlungen genommen haben. Da die Verhandlungsrunde aber früher oder später kommen wird, bleibt dieses Motiv prinzipiell bestehen.
- Ein wichtiger Faktor in der Planung des Verhandlungskalenders waren schon 1999 die in den USA Ende 2000 bevorstehenden Präsidentschaftswahlen. Die Befürchtungen gingen dahin, daß (weitere) Verzögerungen in den bilateralen Verhandlungen ein Abkommen unmöglich gemacht hätten. Da ein erheblicher Anteil der amerikanischen Kongreßabgeordneten eine Politik der Einbindung Chinas ablehnt und vom Beitritt negative Auswirkungen für den amerikanischen Arbeitsmarkt befürchtet, ging das chinesische Kalkül dahin, daß eine bilaterale Einigung um so schwieriger würde, je näher die Verhandlungstermine an den Wahltermin heranrückten. Die Risiken für den Beitritt,

---

<sup>41</sup> Im ersten Quartal 2000 hat die Exportentwicklung wieder deutlich an Auftrieb gewonnen. Vgl. Far Eastern Economic Review, 27.4.2000, S. 24.

<sup>42</sup> Zhang Xiaoji: Gradually Reduce Tariff Level – Panoramic Talk on China's WTO Accession (part 1 of 4), in: Wen Hui Bao (Hong Kong), Englische Übersetzung in Foreign Broadcast Information Service, Dok. FBIS-CH-2000-0403, 30.3.2000.

<sup>43</sup> Vgl. für dieses verbreitete Argument z.B. Tang Wenlin: Yingdui WTO – Zhongguo jiu da hangye de weiji yu duice, Guangxi Renmin Chubanshe, Nanning 2000, S. 12 f.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu kritisch aus der Sicht der Entwicklungsländer Lal Das, Bhagirath: The Implications of the New Issues in the WTO, in: World Economy & China, Jg. 1999, Nr. 11-12, S. 49 ff.

<sup>45</sup> Vgl. WTO: Annual Report 2000, Genf 2000, S. 32 f.

<sup>46</sup> Vgl. z.B. Yuan Hong: Zhongguo jiaru WTO ben shiji nengfou ru yuan?, in: Gaige yu Lilun, Jg. 1999, Nr. 7/8, S. 5.

die sich aus der innenpolitischen Agenda in Amerika ergeben, wurden durch den Abschluß des Abkommens im November 1999 gemindert. Restrisiken bleiben aber mindestens bis zur Abstimmung des Kongresses Ende Mai über die Gewährung der "Permanent Normal Trade Relations" (PNTR) bestehen.<sup>47</sup> Darüber hinaus hat das Abkommen vom November einige Punkte ausgeklammert, in denen noch fundamentaler Dissens zwischen beiden Seiten besteht.<sup>48</sup>

- Ein zentrales Motiv für die VR China, der WTO überhaupt beizutreten, ist neben dem Wunsch, als Weltwirtschaftsmacht angemessen anerkannt zu werden und die entstehenden Marktzutrittsmöglichkeiten im Ausland zu nutzen, die Aussicht, daß zukünftig die Gewährung der Meistbegünstigung nicht mehr von der Situation der Menschenrechtspolitik in China abhängig gemacht werden kann. Im Rahmen einer derartigen Politik hatte die amerikanische Regierung zwischen 1990 und 1996 den "Most-Favoured-Nation-Status" (MFN) der VR China jedes Jahr erneut an eine Prüfung der Menschenrechtssituation geknüpft.<sup>49</sup> Obwohl die Koppelung von MFN und Menschenrechtsfragen durch Präsident Clinton aufgehoben wurde, fürchtete die chinesische Regierung Wiederholungen, z.B. auch von seiten der EU. Als Mitglied der WTO wäre die VR China vor derartigen bilateralen Maßnahmen geschützt. Mit einem Abschluß der chinesisch-amerikanischen Verhandlungen noch deutlich vor den Kongreßwahlen sah die chinesische Regierung eine realistische Chance, die jetzige US-Regierung zur Gewährung der PNTR zu bewegen.
- Ausschlaggebend für die Beschleunigung der chinesischen Beitrittsverhandlungen dürfte auch die Konkurrenz zu Taiwan gewesen sein. Taiwan hat als Zollgebiet ebenfalls die Mitgliedschaft in der WTO beantragt und seine Verhandlungen im Juni 1999 mit Ausnahme der bilateralen Verhandlungen mit Hongkong auch bereits abgeschlossen.<sup>50</sup> Die VR China hat grundsätzlich nichts gegen den Beitritt Taiwans einzuwenden, sie beharrt allerdings auf dem Standpunkt, daß ein Beitritt Taiwans nur nach dem Beitritt der VR China erfolgen sollte. Wegen des fortgeschrittenen Status der taiwanesischen Verhandlungen wurde befürchtet, daß die WTO sich über Chinas Forderung hinwegsetzen könnte.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. die ausführliche Dokumentation der Diskussion um die "permanent normal trade relations" auf der speziell eingerichteten Webseite des United States-China Business Council: [www.uschina.org/public/wto](http://www.uschina.org/public/wto).

<sup>48</sup> Vgl. United States General Accounting Office (2000), S. 14 f. Die amerikanischen Verhandlungsführer setzen offensichtlich darauf, daß diese bisher geheimgelhaltenen (sic!) Konfliktpunkte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen geklärt werden können. Dies ist ein Grund dafür, daß die PNTR-Abstimmung im Kongreß Ende Mai aus Sicht der US-Regierung nicht scheitern darf, da dann die USA an den Schlußverhandlungen zum Beitrittsprotokoll nicht mehr beteiligt würden. Vgl. Lardy, Nicholas R. (2000).

<sup>49</sup> Aufgrund des Jackson-Vanik-Amendment zum Trade Act von 1974 muß der MFN-Status für die Volksrepublik jedes Jahr im Juni neu durch den amerikanischen Kongreß bestätigt werden. Vgl. zu den juristischen Details Abbott, Frederick M.: China's Accession to the WTO, in: American Society for International Law: ASIL insight, <http://www.asil.org/welcome.htm>. Die Erneuerung des MFN-Status erfolgte zwischen 1980 und 1990 ohne größere Diskussionen. Zu den Hintergründen für die MFN-Politik nach 1990 vgl. Mann, James: About Face – A History of America's curious relationship with China, from Nixon to Clinton, Vintage Books, New York 2000, S. 230 ff.

<sup>50</sup> Vgl. Schmidkonz, Christian: Noch ist das Tor zur WTO zugeschlagen, in: China Contact, Jg. 1999, Nr. 11, S. 9.

<sup>51</sup> Vgl. Fewsmith, Joseph (2000).

### 3. Die Perspektive der WTO-Mitgliedstaaten

Bedingt durch den formalen Ablauf der Beitrittsverhandlungen haben die wichtigsten Handelspartner eines Landes de facto den größten Einfluß auf die Beitrittsbedingungen. Sie können in ihren bilateralen Verhandlungen mit dem neuen Mitglied den größten Druck entfalten und damit die besten Konditionen heraushandeln, die dann aufgrund des Prinzips der Meistbegünstigung auch für alle anderen WTO-Mitglieder Gültigkeit haben. Die wichtigsten Handelspartner der VR China waren im Jahr 1998 die USA (Anteil 18,3 %), Japan (Anteil 17,9 %) und die EU (Anteil 15,09 %).<sup>52</sup> Aufgrund ihrer gegenwärtigen Rolle in den Beitrittsverhandlungen mit der VR China wird im folgenden kurz auf die Haltung der USA und der EU eingegangen.

#### 3.1 *Die USA und die EU zwischen Konkurrenz und Kooperation in der Position zu China*

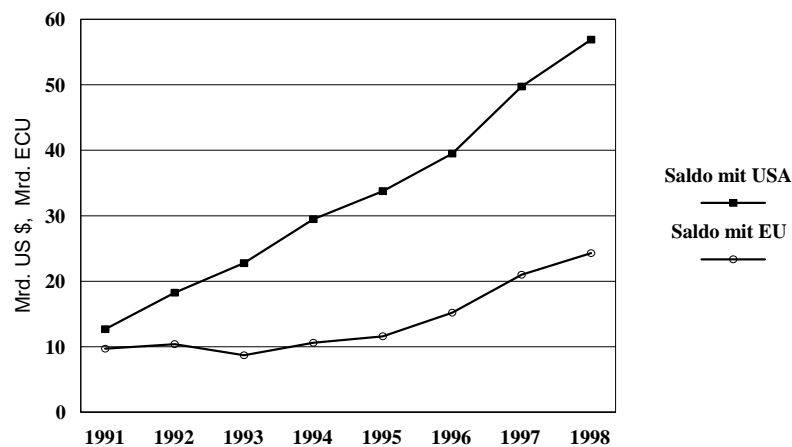
Die VR China rangierte 1999 an vierter Stelle bei den Handelspartnern der EU und der USA. In ihren Außenhandelsbeziehungen mit der VR China sehen sich die USA und die EU mit einem ähnlichen Problem konfrontiert: Ihre Statistiken weisen seit Beginn der neunziger Jahre rasch ansteigende Handelsbilanzdefizite mit der VR China aus (siehe Abbildung 1).<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Vgl. China Statistical Yearbook 1999, S. 583 ff.

<sup>53</sup> Nach der chinesischen Zollstatistik entstand gegenüber den Ländern der EU erst im Jahr 1997 ein Handelsbilanzüberschuß (siehe Tabelle 1 im Anhang). Die Unterschiede in der Entwicklung des Handelsbilanzsaldos ergeben sich in erster Linie durch Unterschiede in der Erfassung der chinesischen Exporte und Reexporte, die über Hongkong laufen. Vgl. Van der Geest, Willem: Bringing China Into the Concert of Nations – An Analysis of its Accession to the WTO, in: Journal of World Trade, Jg. 32 (1998), Nr. 3, S. 102.

Abbildung 1: Handelsbilanzüberschüsse der VR China im Außenhandel mit den USA und der EU



Quelle: Eurostat; US-China Business Council.

Bei den Direktinvestitionen ergibt sich ein etwas anderes Kräfteverhältnis: Unternehmen der USA haben in den Jahren seit 1979 in wesentlich mehr Projekte in der VR China investiert als Unternehmen der EU. Auch das Gesamtvolumen der Investitionen der USA fällt höher aus. Erst in den letzten Jahren holen die Länder der EU hier auf. Zugleich fallen die Investitionen aus EU-Ländern im Durchschnitt größer aus als die Investitionen von Unternehmen der USA (siehe Tabelle 2 im Anhang).

Aufgrund der ähnlichen Situation in den außenwirtschaftlichen Beziehungen zur VR China vertreten die USA und die EU hinsichtlich des WTO-Beitritts ähnliche Positionen, die letztlich auf eine möglichst schnelle und weitgehende Aufhebung aller Marktzutrittsbarrieren zum chinesischen Markt hinauslaufen (siehe Übersicht 4 im Anhang).<sup>54</sup> Besonderes Augenmerk wurde nach 1995 darauf gelegt, daß auch der Dienstleistungssektor für ausländische Firmen geöffnet und das staatliche Monopol im Außenhandel aufgegeben wird. Im Detail wurden in den Verhandlungen über den Beitritt Chinas aufgrund der Historie der jeweiligen bilateralen Beziehungen durchaus unterschiedliche Akzente gesetzt. Der Verlauf und die Ergebnisse der amerikanisch-chinesischen Verhandlungen deuten darauf hin, daß die USA besonderes Gewicht auf Schutzklauseln sowie den Schutz der geistigen Eigentumsrechte gelegt haben. Verhandlungen über die gegenseitige Öffnung der Märkte für landwirtschaftliche Produkte hatten aufgrund der besonderen Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion für die USA einen höheren Stellenwert als in den bilateralen Gesprächen mit der EU. Stärker als die EU hatte die amerikanische Regierung Anreize, noch im Jahr 1999 zu einem Abschluß der bilateralen Verhandlungen zu gelangen. Zum einen war der Verhandlungsmißerfolg im April 1999 von der amerikanischen Wirtschaft nicht gut

<sup>54</sup> Nicht umsonst wurde nach Bekanntwerden der Verhandlungsergebnisse zwischen den USA und China von Seiten der EU bemerkt, daß mit diesem Ergebnis 80 Prozent der Forderungen der EU abgedeckt würden. Vgl. Schmidkonz, Christian; Taube, Markus: Ökonomische Implikationen eines Beitritts der VR China zur WTO, in: ifo Schnelldienst, Jg. 1999, Nr. 32/33, S. 41.

aufgenommen worden, zum anderen hatte die amerikanische Regierung im Anschluß an den gescheiterten Versuch im April der chinesischen Seite versprochen, eine Einigung noch im Jahr 1999 zu erreichen. Damit lag in Anbetracht der außenpolitischen Spannungen, die zusätzlich durch die Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad verschärft worden waren, beträchtlicher Erfolgsdruck auf den weiteren Verhandlungen, um eine nachhaltige Verschlechterung der amerikanisch-chinesischen Beziehungen zu verhindern. Für die Clinton-Regierung war die Stabilisierung der Beziehungen wiederum innenpolitisch wichtig, um ihre bisherige Politik, China international einzubinden, rechtfertigen zu können.

Im Vergleich betrachtet spielten in den Verhandlungen zwischen der EU und China offensichtlich Fragen der Rechtsordnung eine größere Rolle.<sup>55</sup> Da der Markt der USA für chinesische Produkte (Ausnahme: Agrarprodukte und Textilien) bereits weitgehend geöffnet ist, hat die chinesische Seite im Gespräch mit den USA vor allem die PNTR zu erkämpfen versucht. In den Verhandlungen mit der EU wurde dagegen stärker auf die Öffnung des europäischen Marktes für chinesische Produkte gedrängt. Die EU hat sich sehr zum Mißfallen Chinas bisher über verschiedene Mechanismen, insbesondere Quoten und Antidumping-Verfahren, in zahlreichen Produktsparten vor Importen aus der VR China geschützt.<sup>56</sup>

Daß nach dem Abschluß der bilateralen Verhandlungen mit den USA die Verhandlungen mit der EU nicht zu einem schnellen Ende gebracht wurden, obwohl die EU frühzeitig als Befürworter des WTO-Beitritts der VR China auftrat<sup>57</sup>, beruht auf verschiedenen Faktoren. Zum einen wäre es für die EU verhandlungstaktisch ungeschickt und wohl auch ein Gesichtverlust gewesen, die entscheidende Rolle, die ihr für den weiteren Verlauf der Beitrittsverhandlungen nach dem Abschluß mit den USA zufiel, ungenutzt zu lassen. Sie hat daher u.a. weitergehende Forderungen für Importzollsenkungen<sup>58</sup> und für Mehrheitsbeteiligungen ausländischer Unternehmen bei Versicherungen und Telekommunikationsanbietern, insbesondere Mobilfunkanbietern, in die Gespräche eingebracht. Anders als in den USA unterlag den europäischen Verhandlungen mit China nicht in demselben Maße eine innenpolitische Agenda, d.h. der Zeitdruck unter dem die Verhandlungen stattfanden, war gegenwärtig geringer. Des weiteren spielt in die Verhandlungen mit China das Bemühen der EU herein, ihre Position in Asien und ihr relatives Gewicht in der Weltwirtschaft zu erhöhen. Die Erschließung der asiatischen Märkte, insbesondere auch des chinesischen, hat in dieser Hinsicht aus der Sicht der EU-Länder strategische Bedeutung auch für ihr Verhältnis gegenüber den USA.<sup>59</sup> Entsprechend groß war der Anreiz, ausgehend von dem amerikanischen Ergebnis noch weitere Zugeständnisse in den Verhandlungen her-

---

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 41.

<sup>56</sup> Vgl. Qiu Yuanlun (1999), S. 8 f.

<sup>57</sup> Vgl. Van der Geest, Willem (1998), S. 103 ff.; Schmidkonz; Taube (1999), S. 41.

<sup>58</sup> In den ersten Verhandlungen in 2000 hat die EU 150 Produktgruppen vorgebracht, für die weitere Zugeständnisse gefordert wurden, darunter Industrieprodukte wie Maschinen, Pumpen, Werkzeuge, Elektroprodukte, Autos, Leder, Keramik, Glas und Porzellan. Vgl. Handelsblatt, 24.1.2000.

<sup>59</sup> Vgl. Richards, Gareth A.; Kirkpatrick, Colin: Reorienting Interregional Co-operation in the Global Political Economy, in: Europe's East Asian Policy, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 37 (1999), Nr. 4, S. 688 ff.

auszuholen.<sup>60</sup> Dieses Anliegen wird unterstützt dadurch, daß die Stimmung unter europäischen Unternehmen, die in China geschäftlich aktiv sind, in jüngster Zeit dahingehend umgeschlagen ist, daß nicht mehr auf einen frühestmöglichen Beitritt gedrängt wird, sondern auf möglichst weitreichende Zugeständnisse der chinesischen Seite.<sup>61</sup>

Trotz dieser Faktoren war nicht damit zu rechnen, daß die EU die weiteren Beitrittsverhandlungen über Gebühr hinauszögern würde. Der Abschluß der Verhandlungen mit der chinesischen Seite am 19. Mai 2000 war u.a. notwendig, um hiermit die amerikanische Abstimmung im Kongreß Ende Mai über die "Permanent Normal Trade Relations" im Sinne der Regierung Clinton zu unterstützen.<sup>62</sup> Ein Scheitern der Abstimmung im Kongreß hätte zwar vordergründig vor allem negative ökonomische Auswirkungen auf die USA. Da aber nicht absehbar war, wie die chinesische Seite auf eine Nichtgewährung des PNTR reagieren würde (die chinesische Regierung hat den Erhalt dieses Status zur wichtigsten "Gegenleistung" der amerikanischen Seite für chinesische Zugeständnisse gemacht)<sup>63</sup>, konnte die EU kein Interesse daran haben, die Kongreßabstimmung und damit den restlichen Verhandlungsprozeß für den WTO-Beitritt gefährden.

### 3.2 *China als Wegbereiter für Zielsetzungen der Entwicklungsländer?*

Wie die vorangegangenen Erläuterungen bereits deutlich gemacht haben, wurde der Verhandlungslauf in der Vergangenheit immer wieder von Aspekten berührt, die nicht rein wirtschaftlicher Natur waren. Dies zeigt auch die Haltung der Entwicklungsländer zu Chinas Beitritt in die WTO: Für die Entwicklungsländer ist die weitere Öffnung des chinesischen Binnenmarktes vordergründig weder wichtig noch vorteilhaft, da sie nicht zu den potentiellen Großexporteuren oder -investoren in China zählen. Im Gegenteil werden sie den Konkurrenzdruck chinesischer Erzeugnisse zu verkraften haben, da sie ihre Märkte aufgrund des Prinzips der Meistbegünstigung künftig weiter für chinesische Produkte werden öffnen müssen.<sup>64</sup> Trotzdem scheint der Beitritt Chinas in die WTO von vielen Entwicklungsländern befürwortet worden zu sein.<sup>65</sup> Das Kalkül hinter dieser Haltung besteht darin, daß die VR

---

<sup>60</sup> Die Ergebnisse der EU-Verhandlungen lagen bei Redaktionsschluß im Detail noch nicht vor. Es scheint Erfolge in den Zollverhandlungen gegeben zu haben, nicht aber die erhoffte Zusage für Mehrheitsbeteiligungen für Versicherungen und Telekommunikationsdienstleister. Vgl. SCMP, 20.5.2000.

<sup>61</sup> Vgl. zu den Ergebnissen einer entsprechenden Unternehmensbefragung FAZ, 13.5.2000; der Bundesverband der Deutschen Industrie formuliert in seinem Positionspapier "Der Beitritt der VR China zur WTO" vom März 2000, das die Forderungen der deutschen Wirtschaft für die bilateralen Verhandlungen mit der VR China zusammenfaßt, daß die deutsche Industrie für einen schnellen Beitritt Chinas plädiere, daß aber "ein schneller Beitritt, der wesentliche Regelungen bei der Marktöffnung und der Übernahme von WTO-Verpflichtungen offen läßt, [...] eher kontraproduktiv sein [könnte]".

<sup>62</sup> Vgl. China contact exclusiv, Jg. 2000, Nr. 18, S. 1.

<sup>63</sup> Dieser Aspekt wird in amerikanischen Kommentaren zur PNTR-Frage meist nicht berücksichtigt, hier wird nur auf die möglichen Konsequenzen im bilateralen Verhältnis hingewiesen. Vgl. Nolt, James H.: In Focus: China in the WTO: The Debate, in: Foreign Policy In Focus, Vol. 4 (1999), Nr. 38, S. 1 f. (<http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vo14/v4n38china.html>).

<sup>64</sup> Vgl. Schmidkonz; Taube (1999), S. 47.

<sup>65</sup> Vgl. He Weida et al.: WTO yu Zhongguo chanye shengji, Beijing 2000, S. 43.

China als Entwicklungsland und noch sozialistisch geprägte Marktwirtschaft aufgrund ihrer Größe die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer innerhalb der WTO positiv beeinflussen kann. In der jüngeren Diskussion z.B. um die Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards wie Umweltfaktoren haben sich erhebliche Meinungsdivergenzen zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern gezeigt. Ein Beitritt der VR China würde in der nächsten Verhandlungsrunde der WTO den Stimmen der Entwicklungsländer größeres Gewicht verschaffen, obwohl China in den gegenwärtigen Beitrittsverhandlungen de facto überwiegend darauf verzichtet hat, den Status als Entwicklungsland zur Verhandlungsgrundlage zu machen, und sich weitgehend auf die Aushandlung spezieller Zeitpläne für die Liberalisierung in den verschiedenen Themenbereichen eingelassen hat.<sup>66</sup>

#### **4. Die ökonomischen Auswirkungen eines WTO-Beitritts der VR China**

Mit Hinweis auf den zu erwartenden verstärkten Wettbewerbsdruck im chinesischen Markt wird in den meisten Analysen die positive Wirkung des anstehenden WTO-Beitritts auf die chinesische Wirtschaft herausgestellt. Die ökonomische Philosophie des GATT und der WTO beruht auf dem Gedanken, daß durch den Abbau von Zöllen, nichttarifären Handelshemmnissen und TRIMS künstliche Verzerrungen der relativen Preise zwischen den beteiligten Volkswirtschaften verringert werden. Im Sinne der traditionellen Außenhandelstheorie wird sich die internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung dann entlang der komparativen Kostenvorteile der beteiligten Länder entwickeln und so – zumindest weltwirtschaftlich betrachtet – einen Wohlfahrtsgewinn generieren. Der Wohlfahrtsgewinn ergibt sich annahmegemäß aus einer Steigerung der allokativen Effizienz.<sup>67</sup>

Diese theoretischen Wurzeln der WTO setzen mindestens zweierlei voraus: Der langfristige ökonomische Nutzen kann nur dann eintreten, wenn die Veränderungs- und Verteilungsprozesse, die durch die WTO-Abkommen von den Mitgliedsländern für einen Beitritt bzw. im Anschluß an multilaterale Verhandlungsrunden eingeleitet werden, nicht kurz- oder mittelfristig zu politischen Implosionen führen, die ihrerseits wieder die Grundlagen der internationalen ökonomischen Verträge gefährden. Gerade um den sozialen und politischen Risiken entgegenzusteuern, ist in den WTO-Vereinbarungen insbesondere für Entwicklungsländer die Möglichkeit vorgesehen worden, die Umsetzung von Verhandlungsergebnissen unter gewissen Bedingungen zeitlich zu staffeln. Das Beharren der VR China auf ihrem Status als Entwicklungsland beruht in erster Linie auf dem Wunsch, in den Genuß langer Übergangsfristen zu kommen.

---

<sup>66</sup> Vgl. Zhao Wei (1998), S. 43.

<sup>67</sup> Vgl. zu den relevanten volkswirtschaftlichen Erklärungsansätzen Jackson, John H. (1997), S. 11. Vgl. kritisch zu den Möglichkeiten der Übertragbarkeit der wohlfahrtstheoretischen Überlegungen der Außenhandelstheorie von den mikroökonomischen Modellen auf reale internationale Handelsbeziehungen zwischen Ländern Rose, Klaus; Sauernheimer, Karlhans: Theorie der Außenwirtschaft, 12. überarb. Auflage, München 1995, S. 506 f.

Eine weitere Voraussetzung ist die Gewährleistung, daß sich alle Verhandlungsparteien an die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse halten. Dies zu garantieren, ist die wichtigste Funktion des Prinzips der "Transparenz", der Sicherheitsklauseln und der mehrstufigen Schlichtungsregeln. Diese Instrumente sind nötig, weil der Erfolg der Verhandlungen und der ökonomische Vorteil für alle Beteiligten davon abhängig ist, daß die Mitglieder von opportunistischem Verhalten absehen und sich weitgehend darauf verlassen können, daß auch die anderen Mitglieder auf opportunistisches Verhalten verzichten. Letztlich erfordert dies eine unabhängige und effiziente Justiz in den Mitgliedstaaten. Die Transparenz des Rechtssystems, die Angleichung nationaler Gesetze an die WTO-Standards und -Übereinkünfte machen nur Sinn, wenn auch deren Umsetzung in der Rechtsprechung der einzelnen Mitgliederstaaten gewährleistet ist, also z.B. davon ausgegangen werden kann, daß die Rechtsprechung keinen Unterschied in der Rechtsanwendung zwischen in- und ausländischen Firmen macht.<sup>68</sup>

An der amerikanischen Diskussion um den WTO-Beitritt der VR China zeigt sich, welches Gewicht diesem Rechts- bzw. Vertrauensargument zukommt. In dieser Diskussion stehen Auffassungen, die der chinesischen Seite den Willen absprechen, die WTO-Regeln einzuhalten, und die deswegen den WTO-Beitritt bzw. die PNTR-Entscheidung verhindern wollen<sup>69</sup>, Dokumentationen gegenüber, die versuchen diese Auffassung zu entkräften, indem sie zeigen, daß China sich in der Vergangenheit sehr wohl an seine internationalen Vertragsverpflichtungen gehalten habe und in diesem Bemühen z.B. nicht schlechter als Indien abschneide, das bereits WTO-Mitglied ist.<sup>70</sup>

Im folgenden gilt es zu prüfen, in welcher Art sich die Verhandlungsergebnisse zum WTO-Beitritt in der chinesischen Wirtschaft niederschlagen werden und ob auch die beiden zuvor erläuterten Voraussetzungen gegeben sind.

#### **4.1    *Relevante Wirtschaftsreformen und jüngste Zugeständnisse zur Vorbereitung des WTO-Beitritts***

Bedingt durch die Langwierigkeit der Beitrittsverhandlungen ist es heute kaum noch möglich zuzuordnen, welche Reformen in der VR China seit 1986 speziell in Vorbereitung für den Beitritt zum GATT bzw. zur WTO durchgeführt wurden, also unterlassen worden wären, wenn der Beitritt nicht geplant gewesen wäre. Während viele Reformen sicher notwendige Voraussetzung für die Aufnahme in die WTO waren, so würde man dem "originären" Reformbestreben der chinesischen Regierung nicht gerecht, wenn die Motivation für Reformfortschritte ausschließlich auf den Wunsch zurückgeführt wird, dem GATT bzw. der WTO beizutreten. Prinzipiell lassen sich sämtliche Reformen im Außenwirtschaftsbereich,

---

<sup>68</sup> Vgl. Steinberg, Richard: Institutional Implications of WTO Accession for China (Beitrag zur 3. Sitzung des "Trilateral Forum on China-Japan-US Cooperation"), Nov. 1997, ([www.rrajasdatabank.org/wp110.htm](http://www.rrajasdatabank.org/wp110.htm)), S. 2 f.

<sup>69</sup> Vgl. z.B. Holton, Richard H.; Lin, Xia Yuan: China and the World Trade Organization – Can the Assimilation Problems Be Overcome, in: Asian Survey, Jg. 38 (1998), Nr. 8, S. 745 ff.

<sup>70</sup> Vgl. Rosen, Daniel H.: China in the World Trade Organization: An Economic Balance Sheet, Institute for International Economics: International Economics Policy Briefs, No. 99-6, Juni 1999, [www.iie.com/NEWS/LETR/news99-6.htm](http://www.iie.com/NEWS/LETR/news99-6.htm), S. 7 ff.



aber auch viele binnenwirtschaftliche und ordnungspolitische Reformen als WTO-relevant einstufen. Auf eine ausführliche Präsentation dieser Reformen seit Mitte der achtziger Jahre muß hier zugunsten einer Zusammenfassung der außenwirtschaftlichen Aspekte verzichtet werden.

Ein Blick auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmendaten seit 1978 illustriert zunächst, bei allen statistischen Problemen, die derartig langfristige Betrachtungszeiträume im Falle der VR China aufwerfen<sup>71</sup>, den erheblichen Wandel, den die chinesische Wirtschaft seit Beginn der Reformen (1978) und seit Aufnahme der ersten Beitrittsverhandlungen (1986) durchschritten hat. Tabelle 3 enthält zusätzlich die Daten für die Jahre 1994 und 1998, jene Jahre, deren Wirtschaftsdaten Grundlage für die verstärkten Beitrittsverhandlungen in den Jahren 1995 und 1999 waren.

Tabelle 3: Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren im Zeitvergleich

	Einheit	1978	1986	1994	1998
BSP/Kopf	Yuan	379	956	3.923	6.392
Exporte	Mrd. US \$	10	31	121	184
Importe	Mrd. US \$	11	43	116	140
Saldo	Mrd. US \$	-1	-12	+5	+44
Exporte/BIP	%	4,6	10,6	23,2	19,2
Anteil Chinas an den Weltimporten	%	0,9 <sup>a</sup>	1,6	2,7	2,8 <sup>c</sup>
Umfang der realisierten FDI <sup>d</sup>	Mrd. US \$	k.A.	1,9	33,8	45,5
Anteil der FDI an Chinas Exporten	%	0,04 <sup>a</sup>	1,9	28,7	44,0
Anteil der FDI an Chinas Importen	%	k.A.	5,7	45,8	54,7
Anteil der staatlich festgelegten Einzelhandelspreise	%	97	35	12	<5 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Angaben für 1980, <sup>b</sup> Angabe für 1997, <sup>c</sup> Angabe für 1999, <sup>d</sup> FDI = Foreign Direct Investment.

*Quellen:* Chan, Thomas; Tracy, Noel, Zhu Wenhui: China's Export Miracle – Origins, Results and Prospects, Macmillan Press: Houndsmill, New York 1999; China Statistical Yearbook, verschiedene Jahrgänge; WTO Press Release: Developing Countries' Merchandise Exports in 1999 Expanded by 8.5% [www.wto.org/new/press175.doc](http://www.wto.org/new/press175.doc).

Im Vergleich zur Situation des Jahres 1986 ist China heute wesentlich stärker in die Weltwirtschaft integriert. Die Exportorientierung ist bereits vergleichsweise hoch, wenn man bedenkt, daß China als "großes" Land potentiell über einen großen Binnenmarkt verfügt. Darüber hinaus ist die Volksrepublik eines der Hauptempfängerländer für ausländische Direktinvestitionen geworden. Der Vergleich von Daten aus der Mitte der achtziger und dem Ende der neunziger Jahre zeigt zwei Auffälligkeiten, die bei der Einschätzung der WTO-Beitrittswirkungen eine Rolle spielen: Erstens geht die Im- und Exportverflechtung Chinas etwa zur Hälfte auf die Unternehmen mit ausländischem Kapital (UMAK) zurück (siehe Tabelle 3). Dies erklärt sich zum einen durch das Interesse an exportverarbeitender Industrie

<sup>71</sup> Vgl. zu diesem Problem Fischer, Doris: Chinesische Statistik im Umbruch: Konsequenzen für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung am Beispiel der Unternehmens- und Industriestatistik, in: Asien, Jg. 75 (2000), S. 22 f.

insbesondere der Investoren aus den chinesischen bzw. ostasiatischen Nachbarregionen, zum anderen durch die von der chinesischen Regierung vorgegebenen Exportauflagen für ausländische Investoren. Zweitens hat sich die Struktur der chinesischen Importe seit Mitte der achtziger Jahre kaum verändert, während sich die Exporte heute zu fast 90 Prozent aus industriell gefertigten Gütern und nur zu ca. zehn Prozent aus Primärgütern zusammensetzen, was eine deutliche Veränderung gegenüber dem fast 50:50-Verhältnis Mitte der achtziger Jahre ist (siehe Tabelle 4 im Anhang). Diese Entwicklung spiegelt die modifizierte Exportorientierungsstrategie der chinesischen Regierung wider, die eine Politik der Exportorientierung mit Elementen der Importsubstitution zu verbinden versucht hat.

#### 4.1.1 GATT-relevante Reformfortschritte und Verhandlungsergebnisse

Im Regelungsbereich des alten GATT hat die chinesische Regierung in den letzten Jahren vor allem durch Zollsenkungen und den Abbau von Importquoten Vorbereitungen getroffen. Ab 1993 wurden in größerem Umfang Zollsenkungen durchgeführt (siehe Tabelle 5), wodurch der ungewogene Durchschnitt der Zölle bis zum Jahr 1997 auf 17 Prozent sank und im Jahr 2000 weiter auf 15 Prozent fallen soll (siehe detailliert Tabelle 6 im Anhang).

Tabelle 5: Entwicklung der Importzölle

	1992	1993	1994	1996	1997	2000
Ungewichteter Durchschnittszoll	43	39,9	35,9	23	17	15

Quelle: Zhao Wei (1998), S. 59.

Diese Zollsenkungen für 1998 und 2000 hat die Volksrepublik allerdings nicht nur mit Blick auf den WTO-Beitritt beschlossen, sie wurden bereits 1997 im "Individual Action Plan" (IAP)<sup>72</sup> für die APEC festgelegt. Die jüngsten Zusagen, welche die VR China in den Verhandlungen mit den USA gemacht hat, gehen bei den Zollsätzen über den IAP insofern hinaus, daß bereits für 2004 (statt 2005) ein durchschnittlicher Importzoll von 10 Prozent anvisiert wird.<sup>73</sup>

Von chinesischen Experten wird immer wieder betont, daß der effektive durchschnittliche Importzoll (Zolleinnahmen aus Importen/Importvolumen) deutlich unter dem nominellen liege, gegenwärtig bei unter acht Prozent. Die Diskrepanz erklärt sich in erster Linie daher, daß die Importe der exportverarbeitenden Industrie, die ca. einen Anteil von 40 Prozent der Gesamtimporte ausmachen, von Zöllen befreit sind.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Individual Action Plan on Trade & Investment Liberalization and Facilitation – 1998 – People's Republic of China, Zugriff über [www.apecsec.org.sg/iap/98/iap98.html](http://www.apecsec.org.sg/iap/98/iap98.html).

<sup>73</sup> Die Weltbank ging 1997 noch davon aus, daß die Importzölle auf Basis der Zugeständnisse Chinas an die WTO erst im Jahre 2006 auf einen Durchschnittswert von 16,2 sinken würden. Vgl. The World Bank (1997), S. 88.

<sup>74</sup> Vgl. Zhang Xiaoji: Gradually Reduce Tariff Level – Panoramic Talk on China's WTO Accession (part 1 of 4), in: Wen Hui Bao (Hong Kong), Englische Übersetzung in Foreign Broadcast Information Service, Dok. FBIS-CH-2000-0403, 30.3.2000.

Chinesische Analysen verweisen weiterhin auf Reformserfolge hinsichtlich der nichttarifären Handelshemmnisse in folgenden Punkten:<sup>75</sup>

- Aufbrechen des staatlichen Außenhandelsmonopols:  
Ende Oktober 1999 gab es 27.534 Firmen mit Außenhandelsberechtigung, darunter 9.764 Unternehmen, die vorwiegend Handelsgeschäfte tätigen, 12.843 produzierende Unternehmen (inkl. 336 Privatunternehmen), 640 Forschungsinstitute, 1.082 Außenhandelsgesellschaften und 3.280 Grenzhandelsbetriebe. Nicht enthalten in diesen Zahlen sind die knapp 300.000, die das Recht haben, für den Eigenbedarf zu importieren und ihre Produkte zu exportieren. Die Möglichkeit für Privatunternehmen, Außenhandelslizenzen zu beantragen, wurde allerdings erst Anfang 1999 eingeführt.<sup>76</sup> Die Mehrheit der zum Außenhandel zugelassenen Firmen befindet sich deshalb noch in staatlichem Besitz.
- Abschaffung der staatlichen Im- und Exportpläne, Abschaffung der direkten Exportsubventionen aus dem Finanzhaushalt, betriebswirtschaftliche Verantwortung in den Außenhandelsgeschäften, Reduktion des Volumens von Im- und Exportlizenzen.
- Einschränkung des staatlichen Organisationsmonopols für Exporte auf lediglich elf Produkte und für Importe auf 13 Produkte.

Diesen Erfolgsmeldungen steht gegenüber, daß internationalen Einschätzungen zufolge der effektive Grad der Protektion chinesischer Waren deutlich über den Importzollsätzen liegt, da die Protektion nicht nur über Zölle, sondern auch über nichttarifäre Handelshemmnisse erfolgt. Hierbei fällt die effektive Protektion je nach Produktart bzw. -klasse sehr unterschiedlich aus. Schätzungen der Weltbank für das Jahr 1996 zufolge waren über 30 Prozent der Importe in irgendeiner Form von nichttarifären Handelshemmnissen berührt. Insbesondere Branchen mit kapitalintensiver Produktion und hohen Skalenerträgen waren Nutznießer der Protektion, also z.B. Teile der Transportmittel- und der Elektronikindustrie.<sup>77</sup> Dieser Beobachtung entsprechen chinesische Angaben, nach denen weiterhin für 58 Exportgüterarten Lizenzen erforderlich und etwa 32 Mrd. US \$ Exportvolumen von Exportlizenzen betroffen sind. Bei den Importen sind insgesamt noch 28 Güterarten durch Importquoten geschützt, davon 15 Güterarten aus dem Maschinen- und Elektronikbereich (z.B. Automobile, Klimaanlage, Farbfernsehgeräte) und 13 "normale" Güterarten (Düngemittel, Schafswolle, Baumwolle etc.). Für die Importe von insgesamt 91 Güterarten gibt es eine spezielle Registrierungspflicht (Lizenzpflicht), davon 77 Güterarten aus dem Maschinen- und Elektronikbereich (z.B. Mobiltelefone, Pager etc.) und 14 normale Güterarten (z.B. Rohöl, Getreide, Plastik). 1997 sollen 10,4 Prozent der Importe im Wert von 14,81 Mrd. US \$ quotenreguliert gewesen sein und 21 Prozent der Importe (29,86 Mrd. US \$) einer besonderen Lizenzierungspflicht unterlegen haben. Vertreter ausländischer Unternehmen beklagen vor diesem Hintergrund nicht nur die Höhe der chinesischen Importzölle, sondern

---

<sup>75</sup> Vgl. für die folgenden Ausführungen soweit nicht anders angegeben Wang Shichun: Tuijin waimao guanli tizhi gaige, cujin duiwai maoyi fazhan, in: Guoji maoyi wenti, Jg. 1999, Nr. 11, S. 6-12.

<sup>76</sup> Vgl. Wu Tongdiao: Mianxiang 21 shiji de Zhongguo waijingmao tizhi gaige, in: Jingji baipishu – 2000 nian Zhongguo jingji yuce yu zhanwang, Zhongguo Jingji chubanshe, Beijing 2000, S.146

<sup>77</sup> The World Bank (1997), S. 89 und S. 95.

auch die Undurchsichtigkeit der Vergabe von Importquoten und -lizenzen, welche de facto die in China ansässigen ausländischen Unternehmen gegenüber den einheimischen Unternehmen benachteilige.<sup>78</sup>

Die in den Verhandlungen mit den USA von chinesischer Seite eingeräumten Zugeständnisse sollten die bisherigen Klagen über Handelshemmnisse durch Lizenzen und Quoten allerdings bald gegenstandslos machen (siehe Übersicht 4 im Anhang). China hat sich in diesen Verhandlungen bereit erklärt, die Mehrheit der Importquoten und sonstigen Mengenrestriktionen bis 2002, die verbleibenden Restriktionen bis 2005 auslaufen zu lassen, wobei die Quoten ausgehend von ihrem Niveau zum Beitrittszeitpunkt jährlich um 15 Prozent angehoben werden sollen, um eine allmähliche Erweiterung des Marktzutritts zu sichern.<sup>79</sup>

Sonderregelungen bestehen für den Außenhandel mit Agrarprodukten. In Anlehnung an das "WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft" von 1994 haben die USA und die VR China zur Vorbereitung des WTO-Beitritts bereits im April 1999 ein "Agrar-Abkommen" unterzeichnet, dessen Ergebnisse in den Vertrag vom November eingeflossen sind und zum Teil schon im Jahr 2000 greifen. In ihren Vereinbarungen wurde nicht nur ein allgemeine Senkung der Importzölle bis 2004 bzw. 2006 verabredet (siehe Tabelle 7 im Anhang), sondern auch ein Abbau aller nichttarifären Handelshemmnisse durch Übergang derselben in ein System von Importzöllen und sog. "tariff rate quotas".<sup>80</sup> Letztere finden Anwendung auf Mais, Weizen, Baumwolle, Reis und Sojaöl. Ein wachsender Teil der Importquoten soll privaten Handelsunternehmen zugänglich gemacht, um das staatliche Handelsmonopol in diesem Sektor aufzubrechen. Alle Exportsubventionen laufen innerhalb von fünf Jahren aus, und im Binnenmarkt wirksam werdende Subventionen werden ebenfalls abgebaut. Handelshemmnissen, die aus international nicht üblichen ("unwissenschaftlichen") Hygiene- und Sanitätsanforderungen entstehen, werden aufgegeben.<sup>81</sup>

#### *4.1.2 Sonstige allgemeine Reformfortschritte und Verhandlungsergebnisse*

Da in Verhandlungen über Zölle und Quoten die Leistungen und Gegenleistungen leicht quantifizierbar sind, bereiten sie weniger interpretatorische Probleme. Die jüngeren Verhandlungen zu Chinas Beitritt in die WTO haben sich vermehrt um Fragen der Transparenz des Außenhandelssystems, um sog. Sicherungsklauseln, um die Übergangsfristen und um handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS), die dem Geist des GATT

---

<sup>78</sup> Vgl. z.B. Delegiertenbüro der Deutschen Wirtschaft: Handels- und Investitionshemmnisse in der VR China, Beijing, April 1999 ([www.ahkbk.org.cn/handels.html](http://www.ahkbk.org.cn/handels.html)).

<sup>79</sup> Vgl. SCMP, 18.11.1999.

<sup>80</sup> Bei Produkten, für die eine "Tariff rate quota" eingerichtet wird, wird eine bestimmte Menge der Importe mit einem niedrigen Zollsatz belegt, über diese Menge (Quote) hinausgehende Importe unterliegen einem deutlich höheren (praktisch prohibitiven) Zollsatz. Die Quoten sind keine Mindestimportmengen. Die höheren Zollsätze verhindern, daß Importe dieser Waren über eine bestimmte Menge hinaus auf den Binnenmarkt kommen. Durch eine allmähliche Ausdehnung der Quoten und Senkung der oberen Zollsätze soll die Anpassung des Binnenmarktes an Weltmarktpreise und internationalen Wettbewerb unterstützt werden.

<sup>81</sup> Vgl. Hunter, Colby; Price, J. Michael: China's WTO Accession Would Boost U.S. Ag Exports, in: *Agricultural Outlook*, Jg. 2000, März, S. 12.

entgegenstehen, gedreht. Sie gestalten sich schwieriger, weil in diesen Bereichen die Wahrung des Prinzip der Reziprozität schwerer quantifizierbar ist.

In Vorbereitung auf den WTO-Beitritt hat die VR China bereits zahlreiche Reformen und Gesetzgebungsverfahren eingeleitet bzw. abgeschlossen, die den Regelungsbereich des GATS, des TRIPS und des TRIMS-Abkommen fallen. So wurden in den neunziger Jahren schrittweise und meist regional begrenzt ausländische Investitionen im Dienstleistungssektor zugelassen. Eine Analyse der Branchenstruktur ausländischer Direktinvestitionen nach Branchen zeigt allerdings eine weitgehende Beschränkung auf die Industrie. Über 70 Prozent der Projekte und über 60 Prozent des Investitionsvolumens der UMAK flossen in den neunziger Jahren in Industriebranchen, nur knapp über 30 Prozent in den Dienstleistungssektor. Die Politik der Investitionssteuerung, durch die ausländische Investitionen in einzelnen Branchen verboten oder beschränkt, in anderen dagegen gefördert werden<sup>82</sup>, hat dazu geführt, daß sich auch zwischen den Industriebranchen ein Ungleichgewicht hinsichtlich des Anteils der UMAK eingestellt hat. Gemessen am Umsatz in den einzelnen Branchenklassen spielen ausländische Investoren vor allem in den Klassen "Elektronische Geräte und Telekommunikationsanlagen", "Kultur-, Sport- und Bildungsausrüstungen", "Meßgeräte und Büromaschinen" sowie in der Leder- und Pelzverarbeitung und der Textilindustrie eine größere Rolle (Anteil der UMAK größer 50 Prozent).<sup>83</sup> Verstärkt wird dieses Ungleichgewicht durch die Investitionsanreize, die von den Importbeschränkungen für bestimmte Industriegüter ausgehen. Hohe Importzölle und restriktive Importquoten haben in der Vergangenheit Investitionen in "geschützten Märkten"<sup>84</sup> wie der Automobilindustrie künstlich attraktiv gemacht. Im Dienstleistungssektor blieben die Investitionen weitgehend auf die Immobilienbranche und die Gastronomie konzentriert (siehe Tabelle 6 im Anhang).<sup>85</sup> In anderen Bereichen, insbesondere im gesamten Bereich der Finanzdienstleistungen, waren UMAK dagegen bisher kaum zu finden.

Der Schutz von geistigen Eigentumsrechten wurde in den letzten Jahren durch die Ausdehnung von Copyright- und Markenschutzvorschriften verbessert. Hier klagen ausländische Firmen vor allem über die mangelnde Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften, wobei die Probleme sowohl in der Aufklärung von Gesetzesverstößen gesehen werden wie in der Rechtsprechung.<sup>86</sup> Es ist allerdings offenkundig, daß auch die einheimischen Unternehmen von diesem Problem betroffen sind. So stellt sich beim Markenschutz die Frage, worin die eigentlichen Ursachen der Produkt- und Markenfälschung in der VR China liegen: in einer staatlichen Politik, welche die Verletzung der Rechte von Ausländern toleriert, oder

---

<sup>82</sup> Vgl. Fischer, Doris (1998), S. 5 ff; dies. (2000a), S. 349 ff u. 415.

<sup>83</sup> Angaben für 1998, vgl. Guo Keshu (2000), S. 43.

<sup>84</sup> Vgl. zum Konzept des "geschützten Marktes", das auf M.E. Porter zurückgeht, Perlitz, Manfred: Internationales Management, 3. Aufl., Stuttgart 1997, S. 156 f.

<sup>85</sup> Die Daten in Tabelle 7 geben für die Branchenklasse "Groß- und Einzelhandel, Gastronomie" den zweithöchsten Branchenanteil der UMAK an. In dieser Branchenklasse ist aber nur die Gastronomie seit längerem in größerem Rahmen für ausländische Investoren zugänglich. Vgl. Lauffs, Andreas; Lau, Stephen: Commerce Made Easier?, in: The China Business Review, Jg. 1999, Nov./Dec., S. 50 f.

<sup>86</sup> Vgl. z.B. Delegiertenbüro der deutschen Wirtschaft (1999).

in einem Versagen der staatlichen Politik, die trotz vorhandenen Willens und vorhandener Vorschriften nicht in der Lage ist, den Geist eines "Rule of Law" in der Gesellschaft umzusetzen.<sup>87</sup> Eine eindeutige Antwort auf diese Frage wird es nicht geben können. Auffällig ist allerdings, daß bisher der Ausschluß ausländischer Unternehmen aus bestimmten Branchen besser durchsetzbar gewesen zu sein scheint als die Gewährleistung des Markenschutzes.

Neben den branchenspezifischen Ausgrenzungen ausländischer Direktinvestitionen haben besondere Anforderungen, die in der Vergangenheit an Unternehmen mit ausländischem Kapital im Gegensatz zu inländischen Unternehmen gestellt wurden, zur Unzufriedenheit der ausländischen Kapitalgeber beigetragen und z.T. auch Investitionen verhindert. Hierzu gehören Bedingungen hinsichtlich des Transfers von Technologie und Know-how (bei gleichzeitig mangelhafter Durchsetzung der Gesetze zum Schutz von geistigem Eigentum) und Auflagen über die Einbindung einheimischer Vorleistungen (local content) in die Produktion ebenso wie Forderungen, daß ein bestimmter Teil der Produktion exportorientiert und die Deviseneinnahmen und -ausgaben der Joint Venture ausgeglichen sein sollen (siehe auch Übersicht 4 im Anhang). Diese Auflagen, die alle gegen die Vorschriften oder zumindest den "Geist" des TRIMS-Abkommens der WTO verstoßen, sollen nach den bisherigen Verhandlungsergebnissen bereits bei Eintritt der VR China in die WTO aufgehoben werden. Die positiven Auswirkungen und Anreize, die diese Deregulierung auslösen wird, könnte aber kompensiert werden durch den gleichzeitigen Abbau insbesondere der Steuerprivilegien für ausländische Unternehmen.<sup>88</sup>

#### *4.1.3 Zur Wirkung der branchenbezogenen Verhandlungsergebnisse*

Die Idee des GATT bzw. der WTO besteht darin, ohne Ansehen einzelner Branchen (Ausnahmen: Agrar- und Textilbranche) die Öffnung der nationalen Märkte der Mitglieder voranzubringen. In diesem Sinne sind Zollverhandlungen in der Regel auf die gleichmäßige Senkung der Zölle ausgerichtet, und branchenbezogene Differenzierungen werden nur in Ausnahmen bzw. für Übergangsfristen akzeptiert.

Die Auswirkungen eines WTO-Beitritts können trotzdem in den verschiedenen Branchen in Abhängigkeit des Grades der "Protektion", den diese Branchen bis zum Beitritt genossen haben, unterschiedlich ausfallen. Darüber hinaus hat sich aufgrund der Charakteristika der vom GATS-Abkommen betroffenen Dienstleistungen in den WTO-Verhandlungen ein Trend eingespielt, die Öffnung der Dienstleistungsmärkte nach Branchen differenziert zu verhandeln.<sup>89</sup> Ein Beispiel sind hierfür die Verhandlungen und das Abkommen zur Basistelekommunikation gewesen.

Der chinesische WTO-Beitritt wird aufgrund der zuvor skizzierten Verhandlungsergebnisse in allen Branchen erhebliche Anpassungsprozesse auslösen, da sowohl die neuen Zollsätze als

---

<sup>87</sup> Vgl. Fischer, Doris (2000a), S. 273 ff.

<sup>88</sup> Vgl. Peck, Joyce A; Xu, Sophia: The Taxman at the Door, in: The China Business Review, Jg. 1999, July-August, S. 9 f.

<sup>89</sup> Vgl. Sapir, André (1999), S. 55 f.

auch die Abmachungen zum Rechtssystem, zu ausländischen Direktinvestitionen und zur Aufhebung der Privilegien staatlicher Unternehmen letztlich alle chinesischen Branchen betreffen (siehe Tabelle 6 im Anhang). Branchenübergreifend sollte sich dadurch der Wettbewerb im Binnenmarkt zum Vorteil der Konsumenten verschärfen. Die Wucht des "Anpassungsschocks" wird die Branchen proportional zu der bisher genossenen Protektion treffen. So sind größere Einbrüche in der Beschäftigung in jenen Branchen abzusehen, in denen bisher hohe direkte Marktzutrittsbarrieren die (unrentablen) Staatsunternehmen schützen und/oder weitreichende Importbeschränkungen bestanden. Dagegen ist in den Dienstleistungsbranchen, in denen sich die Protektion nicht nur gegen die ausländische, sondern auch gegen die Konkurrenz durch chinesische Privatunternehmen richtete, mit dem Abbau der Zutrittsbarrieren der Beginn einer raschen Expansionsphase zu erwarten (siehe Tabelle 8 im Anhang). Zumindest kurzfristig werden einige Branchen davon profitieren, das bisher geschützte Märkte im Ausland für die billigen Produkte aus der arbeitsintensiven chinesischen Produktion geöffnet werden (z.B. Textilindustrie).<sup>90</sup>

## **5. Destabilisierung der chinesischen Binnenwirtschaft oder Meilenstein für die Wirtschaftsordnung?**

Die vorangegangenen Ausführungen konnten nur zum Teil auf Details der WTO-Beitrittsbedingungen eingehen. Trotzdem ist deutlich geworden, daß durch den Beitritt einige Reformschritte in Angriff genommen werden, vor denen die chinesische Regierung in der Vergangenheit immer wieder zurückgeschreckt ist:

- Abbau der Sonderstellung der Staatsunternehmen (als Ergebnis der formalen Gleichstellung von chinesischen wie ausländischen Privatunternehmen).
- Bekenntnis zu einer Wettbewerbsordnung<sup>91</sup> (durch den notwendigen Verzicht auf die meisten Instrumente der Industriepolitik und den Ausbau der Rechtsordnung).

Nimmt man an, daß diese Reformen umgesetzt und nicht durch Ausweichmanöver verwässert werden<sup>92</sup>, daß also die zweite der beiden erwähnten Voraussetzungen für die Realisierung der WTO-Ziele (Verzicht auf opportunistisches Verhalten) erfüllt ist, so würde ein "Quantensprung" in Richtung einer marktwirtschaftlichen Ordnung getan. Sollte dies friedlich vonstatten gehen, könnten die Herzen aller ausländischen Investoren und Transformationstheoretiker höher schlagen. Denn China würde nicht nur ein noch attraktiverer Investitionsstandort, sondern hätte auch gezeigt, daß die graduell-evolutorische Transformation eines Wirtschaftssystems von der Plan- zur Marktwirtschaft möglich ist.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Vgl. Li Shantong et al.: Zhongguo ru shijie maoyi zuzhi dui Zhongguo jingji de yingxiang, in: Shijie Jingji, Jg. 2000, Nr. 2, S. 6 f.

<sup>91</sup> Vgl. Zhang Xiaoji (2000), Teil 4, 2.4.2000.

<sup>92</sup> Es gibt Überlegungen in diese Richtung z.B. für die Agrarindustrie. Vgl. z.B. Liaowang, 13.12.1999, S. 12.

<sup>93</sup> Vgl. zur Diskussion, wie der chinesische Reformansatz einzustufen und ob er erfolgversprechend ist, Fischer, Doris (2000a), S. 29 ff.

Das Aushandeln der Beitrittsbedingungen ist allerdings nur die erste Nagelprobe bei der Integration in die WTO. Die zweite entscheidende Frage, welche im Rahmen der Verhandlungen nicht beantwortet werden kann und die nicht eine des Vertrauens in die Absichten der Verhandlungspartner ist, stellt sich in Anbetracht der zu erwartenden Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt. Offiziellen, in chinesischen Zeitungen veröffentlichten Zahlen zufolge, wird mit etwa elf Millionen Arbeitslosen in der Landwirtschaft, der Automobil- und der Maschinenbauindustrie gerechnet, denen fast ebenso viele neue Arbeitsplätze in der Nahrungsmittel-, Textil-, Bekleidungs- und Bauindustrie gegenüberstehen sollen.<sup>94</sup> Doch selbst chinesische Wissenschaftler zweifeln an der Plausibilität der Arbeitsstatistiken und derartiger Prognoserechnungen und gehen von deutlich höherer Arbeitslosigkeit in Folge des Beitritts aus.<sup>95</sup> Zudem verschleiern diese Zahlen die strukturellen Probleme des künftigen Arbeitsmarktes: Ein Teil der ländlichen Arbeitslosen wie der ehemaligen Arbeiter aus Staatsunternehmen ist mangels Qualifikation gar nicht vermittelbar. Zugleich wird die Migration von ländlichen Arbeitskräften in die Städte die Verteilungskämpfe in den Städten verschärfen. Parallel zu einem Überschuß an schlecht qualifizierten Arbeitskräften läßt die Expansion der Dienstleistungsbranchen einen erheblichen, heute zum Teil schon spürbaren, Nachfrageüberhang nach gut ausgebildeten Arbeitskräften erwarten, wodurch in diesem Arbeitsmarktsegment die Löhne kräftig ansteigen werden. Der Kampf um Arbeitsplätze wird also voraussichtlich von einer weiter auseinanderdriftenden Einkommensstruktur begleitet werden.

Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt völlig unklar, wie lange die chinesische Gesellschaft in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft für alle oder, anders gesagt, in der Hoffnung auf die Ernte ihres Anteils an den versprochenen weltwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen, die aus dem WTO-Beitritt resultieren sollen, in der Lage sein wird, mit den zwischenzeitlichen gesellschaftlichen Spannungen fertigzuwerden. Das gegenwärtige politische System sieht bisher kein Ventil für derartige Spannungen vor, und die anderen WTO-Mitglieder werden nur bedingt gewillt und in der Lage sein, den Anpassungsdruck verringern zu helfen. Das stark politisch geprägte Kalkül der Beitrittsverhandlungen und des Verhandlungszeitplans lassen eher vermuten, daß das gesellschaftliche und politische Risiko, das hieraus für China entsteht, nach dem Prinzip Hoffnung kalkuliert worden ist. Die chinesische Regierung sieht sich damit in einer undankbaren Lage: Sollte der WTO-Beitritt auch mittelfristig ohne "Implosionen" ablaufen, so wird dies der Überlegenheit der WTO-Prinzipien zugeschrieben werden. Sollte das Experiment dagegegen scheitern, wird der Mißerfolg der chinesischen Regierung und ihrem mangelnden Willen bzw. Durchsetzungsvermögen zugerechnet werden, nicht einer Mißkalkulation der von allen Beteiligten sehenden Auges eingegangenen Risiken.

---

<sup>94</sup> Vgl. Zhonghua Gongshang Shibao, 18.11.1999.

<sup>95</sup> Vgl. Shen Xinmin: Rushi hou, Zhongguo xuyao guifan de laodongli shichang, in: Jingji Xuejia, Jg. 2000, Nr. 2, S. 47 f. Shen liest die offiziellen Zahlen außerdem als Angaben für die jährlichen Beschäftigungseffekte.



## Literatur

- Abbott, Frederick M.: China's Accession to the WTO, in: American Society for International Law: ASIL insight, <http://www.asil.org/welcome.htm>
- Bass, Hans-H.; Schüller, Margot (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 252), Hamburg 1995
- Benedek, Wolfgang (Hrsg.): Die Welthandelsorganisation (WTO) (Beck'sche Textausgaben), München 1998, S. 45-63
- Bohnet, Armin (Hrsg.): Chinas Weg zur Marktwirtschaft, Band 1, Lit-Verlag: Münster, Hamburg 1993
- Bundesverband der Deutschen Industrie: Der Beitritt der VR China zur WTO (Positionspapier), Berlin, März 2000
- Chan, Thomas; Tracy, Noel, Zhu Wenhui: China's Export Miracle – Origins, Results and Prospects, Macmillan Press: Houndsmill, New York 1999
- Chen Qilin: Chanye zhengce: Qiye, shichang yu zhengfu, in: Zhongguo Jingji Wenti, Jg. 1999, Nr. 3, S. 1-8
- Cheng Guoqiang: Zhongguo nongchanpin maoyi: geju yu zhengce, in: Management World, Jg. 1999, Nr. 3, S. 176-183
- Delegiertenbüro der Deutschen Wirtschaft: Handels- und Investitionshemmnisse in der VR China, Beijing, April 1999, [www.ahkbk.org.cn/handels.html](http://www.ahkbk.org.cn/handels.html)
- Fewsmith, Joseph: China and the WTO: The Politics behind the Agreement, NBR-Analysis, Jg. 10 (1999), Nr. 5, Essay 2, <http://www.nbr.org/publications/briefing/fewsmith99/index.html>
- Fewsmith, Joseph: Dilemmas of Reform in China, Political Conflict and Economic Debate, M.E.Sharpe, Armonk, London 1994
- Fischer, Doris: Ergebnisse neuerer chinesischer Analysen zu Industrieunternehmen mit ausländischem Kapital – Wasser auf die Mühlen der Nationalisten? (Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft Nr. 41, Duisburg 1998
- Fischer, Doris (2000a): Aufbau einer Wettbewerbsordnung im Transformationsprozeß – Problematisierung am Beispiel der wettbewerbstheoretischen Diskussion und der Wettbewerbspolitik in der VR China, Nomos: Baden-Baden 2000
- Fischer, Doris (2000b): Chinesische Statistik im Umbruch: Konsequenzen für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung am Beispiel der Unternehmens- und Industriestatistik, in: Asien, Jg. 75 (2000), S. 20-43
- Fischer, Doris (2000c): Telekommunikationsdienstleistung auf dem Weg in die Globalisierung, in: GVC informiert, Jg. 5 (2000), Nr. 2, S. 12-18
- Guo Keshu; Waishang zhijie touzi dui woguo chanye jiegou de yingxiang yanjiu, in: Management World, Jg. 2000, Nr. 2, S. 34-45, 63
- He Weida et al.: WTO yu Zhongguo chanye shengji, Beijing 2000
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David; Perraton, Jonathan: Global Transformations – Politics, Economics and Culture, Polity Press, Cambridge, Oxford 1999
- Holbig, Heike: Chinas WTO-Beitritt in politischer Perspektive – Wechselspiel zwischen nationalen und internationalen Verhandlungsprozessen, in: China aktuell, Jg. 1999, Nr. 12, S. 1251-1265
- Holton, Richard H.; Lin, Xia Yuan: China and the World Trade Organization – Can the Assimilation Problems Be Overcome, in: Asian Survey, Jg. 38 (1998), Nr. 8, S. 745-762
- Hunter, Colby; Price, J. Michael: China's WTO Accession Would Boost U.S. Ag Exports, in: Agricultural Outlook, Jg. 2000, März, S. 11-16
- Individual Action Plan on Trade & Investment Liberalization and Facilitation – 1998 – People's Republic of China, Zugriff über [www.apecsec.org.sg/iap/98/iap98.html](http://www.apecsec.org.sg/iap/98/iap98.html)
- Jackson, John H.: The World Trading System – Law and Policy of International Economic Relations, The MIT Press, Cambridge, London, 2. Aufl. 1997
- Jacobson, Harold K.; Oksenberg, Michel: China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT – Toward a Global Economic Order, Ann Arbor: The University of Michigan Press 1990

- Lal Das, Bhagirath: The Implications of the New Issues in the WTO, in: *World Economy & China*, Jg. 1999, Nr. 11-12, S. 49-54
- Lardy, Nicholas R.: Permanent Normal Trade Relations for China, 3.5.2000, in: *Inside China Today – China online* <http://www.insidechina.com/localpress/chonline.php3?id=156513>
- Lauffs, Andreas; Lau, Stephen: Commerce Made Easier?, in: *The China Business Review*, Jg. 1999, Nov./Dec., S. 50-53
- Li Shantong et al.: Zhongguo ru shijie maoyi zuzhi dui Zhongguo jingji de yingxiang, in: *Shijie Jingji*, Jg. 2000, Nr. 2, S. 3-14
- Mann, James: *About Face – A History of America's curious relationship with China, from Nixon to Clinton*, Vintage Books, New York 2000
- Moore, Thomas G.: China and Globalization, in: *Asian Perspective*, Jg. 23 (1999), Nr. 4, S. 65-95
- Nolt, James H.: In Focus: China in the WTO: The Debate, in: *Foreign Policy In Focus*, Vol. 4 (1999), Nr. 38, S. 1 f. <http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol4/v4n38china.html>
- Oberheitmann, Andreas: *Die Volksrepublik China und das GATT*, Hamburg 1994
- Peck, Joyce A; Xu, Sophia: The Taxman at the Door, in: *The China Business Review*, Jg. 1999, July-August, S. 8-12
- Perlitz, Manfred: *Internationales Management*, 3. Aufl., Stuttgart 1997
- Qiu Yuanlun: Oumeng dui hua changqi zhengce yu Zhong-Ou jingmao guanxi, in: *Shijie Jingji*, Jg. 1999, Nr. 8, S. 3-14
- Richards, Gareth A.; Kirkpatrick, Colin: Reorienting Interregional Co-operation in the Global Political Economy, in: *Europe's East Asian Polica*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 37 (1999), Nr. 4, S. 683-710
- Rose, Klaus; Sauernheimer, Karlhans: *Theorie der Außenwirtschaft*, 12. überarb. Auflage, München 1995
- Rosen, Daniel H.: China in the World Trade Organization: An Economic Balance Sheet, Institute for International Economics: International Economics Policy Briefs, No. 99-6, Juni 1999, [www.iie.com/NEWSLETR/news99-6.htm](http://www.iie.com/NEWSLETR/news99-6.htm)
- Sapir, André: The General Agreement on Trade in Services – From 1994 to the Year 2000, in: *Journal of World Trade*, Jg. 33 (1999), Nr. 2, S. 51-66
- Schmidkonz, Christian: Noch ist das Tor zur WTO zugeschlagen, in: *China Contact*, Jg. 1999, Nr. 11, S. 9-10
- Schmidkonz, Christian; Taube, Markus: Ökonomische Implikationen eines Beitritts der VR China zur WTO, in: *ifo Schnelldienst*, Jg. 1999, Nr. 32/33, S. 39-48
- Schüller, Margot: Chinas Integration in die internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF, Weltbank und GATT, in: Bass, Hans-H.; Schüller, Margot (Hrsg.): *Weltwirtschaftsmacht China* (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 252), Hamburg 1995, S. 121-144
- Shen Xinmin: Rushi hou, Zhongguo xuyao guifan de laodongli shichang, in: *Jingji Xuejia*, Jg. 2000, Nr. 2, S. 47-49
- Steinberg, Richard: Institutional Implications of WTO Accession for China (Beitrag zur 3. Sitzung des "Trilateral Form on China-Japan-US Cooperation"), Nov. 1997, [www.rrojasdatabank.org/wp110.htm](http://www.rrojasdatabank.org/wp110.htm)
- Tang Wenlin: Yingdui WTO – Zhongguo jiu da hangye de weiji yu duice, Guangxi Renmin Chubanshe, Nan-ning 2000
- The World Bank: *China 2020*, Washington D.C. 1997
- The World Bank: *Entering the 21st Century* (World Development Report 1999/2000), Washington D.C. 2000
- United States General Accounting Office: Report to Congressional Committees: World Trade Organization – China's Membership Status and Normal Trade Relation Issues, March 2000 (GAO/NSIAD-00-94) <http://www.uschina.org/public/wto/gao/ns00094.pdf>
- Van der Geest, Willem: Bringing China Into the Concert of Nations – An Analysis of its Accession to the WTO, in: *Journal of World Trade*, Jg. 32 (1998), Nr. 3, S. 99-115
- Wang Guiguo: China's Return to GATT – Legal and Economic Implications, in: *Journal of World Trade*, Jg. 28 (1994), Nr. 3, S. 51-65

- Wang Shichun: Tuijin waimao guanli tizhi gaige, cujin duiwai maoyi fazhan, in: Guoji maoyi wenti, Jg 1999, Nr. 11, S. 6-12
- WTO: Annual Report 2000, Genf 2000
- Wu Tongdiao: Mianxiang 21 shiji de Zhongguo waijingmao tizhi gaige, in: Jingji baipishu – 2000 nian Zhongguo jingji yuce yu zhanwang, Zhongguo Jingji chubanshe, Beijing 2000, S. 143-154
- Ye Weiping: Zhongguo "rushu" chongji yu bixian qiuqiang duice, Zhongguo Jingji Chubanshe, Beijing 1999
- Yuan Hong: Zhongguo jiaru WTO ben shiji nengfou ru yuan?, in: Gaige yu Lilun, Jg. 1999, Nr. 7/8, S. 4-10
- Yue Bing, Fischer: Konzeptionen und Strategieempfehlungen der chinesischen Wirtschaftsreform, in: Bohnet, Armin (Hrsg.): Chinas Weg zur Marktwirtschaft, Band 1, Lit-Verlag: Münster, Hamburg 1993, S. 167-230
- Zhang Guo: Zhongguo Xin Zhanlüe (The New Strategy of China), Hua Xia Publishing House, Beijing 1999
- Zhang Xiaoji: Gradually Reduce Tariff Level – Panoramic Talk on China's WTO Accession (part 1 and 2 of 4), in: Wen Hui Bao (Hong Kong), Englische Übersetzung in Foreign Broadcast Information Service, Dok. FBIS-CH-2000-0403, 30. und 31.3.2000
- Zhao Wei: China's WTO Accession, Commitments and Prospects, in: Journal of World Trade, Jg. 32 (1998), Nr. 4, S. 51-75
- Zhong, Hong; Müller, Frank: Strategien der chinesischen Außenwirtschaftspolitik, in: Bass, Hans-H.; Schüller, Margot (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 252), Hamburg 1995, S. 36-57

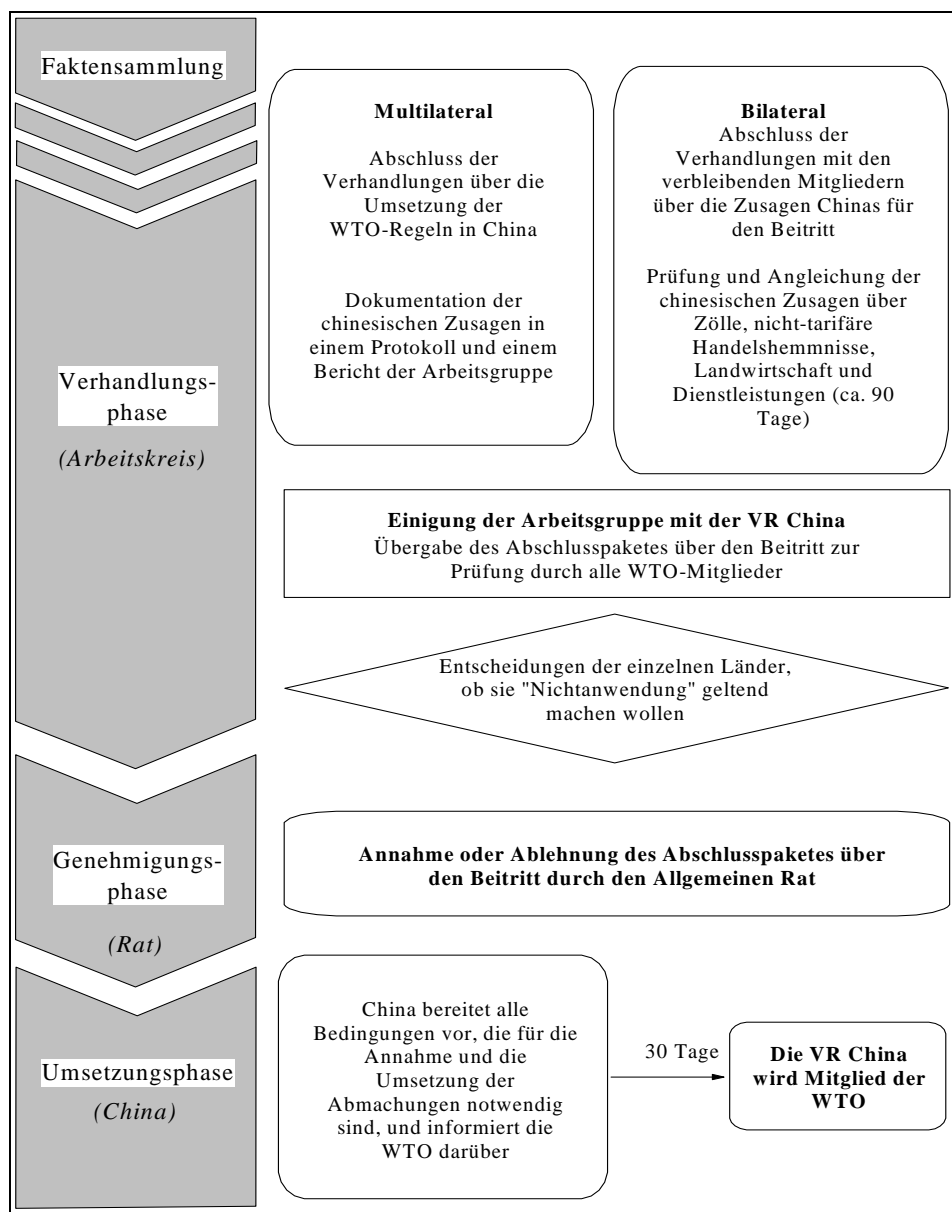
## Anhang

### Übersicht 1: Wesentliche Ziele des GATT 1994

Prinzipien	Ziele	Ausnahmen
<b>Oberziel: Beseitigung aller staatlichen Beschränkungen des internationalen Güterverkehrs (Realisierung des Freihandels)</b>		
Transparenz	Quantitative Beschränkungen des internationalen Güterverkehrs und andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind grundsätzlich verboten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bei Zahlungsbilanzproblemen eines Mitgliedstaates sind temporär eingeführte quantitative Beschränkungen möglich.</li> <li>– Einfuhrbeschränkungen für Agrar- und Fischereiprodukte, sofern dies im Rahmen einer allgemeinen Verringerung der Angebotsmengen auf dem inländischen Markt geschieht.</li> <li>– Freihandelszonen und Zollunionen sind erlaubt.</li> <li>– Ein einzelnes Land kann von einer mehrheitlich vereinbarten Zollsenkung ausgenommen werden, wenn zu befürchten ist, daß die Zollsenkung einen starken Anstieg der Importe sowie eine Gefährdung der heimischen importkonkurrierenden Produktionsbereiche mit sich bringt.</li> </ul>
Nicht-diskriminierung	Zölle werden im gegenseitigen Einvernehmen schrittweise abgebaut. Auf Zollerhöhungen und neue Zölle wird grundsätzlich verzichtet.	
Reziprozität	Alle Mitglieder der WTO sind grundsätzlich zu einer unbedingten Meistbegünstigung bzw. zur Nichtdiskriminierung verpflichtet.	
Fairneß	Bei der gegenseitigen Einräumung von Handelsvorteilen bzw. -vergünstigungen ist die Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung sicherzustellen.	
	1. Interessenkonflikte sollen im Rahmen gegenseitiger Konsultationen bereinigt werden.	

Eigene Zusammenstellung.

## Übersicht 2: Ablaufschema der verbleibenden Verhandlungen für den Beitritt Chinas in die WTO



*Quelle:* United States General Accounting Office: Report to Congressional Committees: World Trade Organization – China's Membership Status and Normal Trade Relation Issues, March 2000 (GAO/NSIAD-00-94) [www.uschina.org/public/wto/gao/ns00094.pdf](http://www.uschina.org/public/wto/gao/ns00094.pdf), S. 11.

## Übersicht 3: Die Entwicklung der chinesischen Beitrittsverhandlungen zur WTO

Zeitpunkt	Ereignis
30.10.1947	Die Republik China gehört zu den Gründungsparteien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).
21.4.1948	Die Republik China unterzeichnet das Protokoll über die Vorläufige Anwendung des GATT.
6.3.1950	Die chinesische Nationalregierung auf Taiwan teilt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Rückzug Chinas aus dem GATT mit.
1965	Taiwan erhält Beobachterstatus beim GATT.
1971	Taiwan verliert seinen Beobachterstatus beim GATT.
Nov. 1982	Die VR China erhält den Beobachterstatus beim GATT.
April 1984	Die VR China erhält einen besonderen Beobachterstatus.
April 1986	Hongkong wird als separates Zollgebiet Vertragspartei des GATT.
11.7.1986	Die VR China beantragt offiziell beim Sekretär des GATT die Wiederaufnahme als Vertragspartei.
4.3.1987	Das GATT richtet eine Arbeitsgruppe zu China ein.
Feb. 1988	Konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe für die Beitrittsverhandlungen mit China.
Jan. 1990	Taiwan stellt den Antrag auf Beitritt zum GATT als "separates Zollgebiet".
Feb. 1992	Zehnte Sitzung der Arbeitsgruppe China in Genf.
15.4.1992	Die VR China unterzeichnet die Schlußakte der Uruguay-Runde.
Sept. 1999	Einrichtung einer Arbeitsgruppe für die Beitrittsverhandlungen mit Taiwan.
Dez. 1994	Auf der 19. Sitzung der Arbeitsgruppe China wird keine Einigung über die Aufnahme der Volksrepublik als Gründungsmitglied der WTO erzielt.
1.1.1995	Die WTO tritt an die Stelle des GATT.
Nov. 1995	Die VR China erhält den Beobachterstatus bei der WTO und verlegt das Ziel ihrer Verhandlungen von der Wiederaufhebung ihres Status als GATT-Mitbegründerin auf einen Beitritt zur WTO.
Dez. 1995	Neuetablierung der GATT-Arbeitsgruppe als WTO-Arbeitsgruppe für den Beitritt Chinas.
März 1996	Inoffizielle multilaterale Gespräche zum WTO-Beitritt Chinas in Genf.
1996	China senkt seine Importzölle auf durchschnittlich 23 Prozent.
5.12.1997	Die Entwicklungsländer in der WTO bekunden ihre Zustimmung zu einer möglichst frühzeitigen Aufnahme Chinas in die WTO.
1997	China senkt seine Importzölle auf durchschnittlich 17 Prozent.
6.4.1998	Siebte Sitzung der Arbeitsgruppe China.
15.11.1998	China und die USA gelangen zu einer Einigung über Agrarfragen.
6.4.1999	Vorläufiges Scheitern der bilateralen Verhandlungen mit den USA, aber Einigung darüber, die Verhandlungen bis Ende 1999 abzuschließen.
15.11.1999	Unterzeichnung eines bilateralen Abkommens mit den USA zu den Beitrittsbedingungen Chinas.
19.5.2000	Abschluß der Verhandlungen mit der Europäischen Union.

*Quelle:* He Weida et al.: WTO yu Zhongguo chanye shengji, Beijing 2000, S. 44 f; The Wall Street Journal, 6.8. 1999. Gertler, Jeffrey L.: On the Road to the WTO: The Process of China's Accession to the World Trade Organization, Beitrag zum deutsch-chinesischen Kolloquium zu Chinas WTO-Beitritt, 11./12. Juni, Hamburg; BDI: Positionspapier: Der Beitritt der Volksrepublik China zur WTO, Berlin, März 2000.

Übersicht 4: Synopse der Auswirkungen des Abbaus ausgewählter nichttarifärer Handelshemmnisse auf die Außen- und Binnenwirtschaft der VR China

<b>Handelshemmnis</b>	<b>Bisher betroffene Branchen/ Verhandlungsergebnis/ Zeithorizont</b>	<b>Erwartete Auswirkungen auf den chinesischen Außenhandel</b>	<b>Erwartete Auswirkungen auf FDI in China</b>	<b>Erwartete binnenwirtschaftliche Auswirkungen</b>
Importlizenzen und -quoten	Industrieprodukte: Aufhebung bis 2002, längstens 2005; Agrarprodukte: Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in "tariff rate quotas" zur schrittweisen Zulassung von Privathandel, schrittweise Anhebung der "tariff rate quotas".	Anstieg der Importe in bisher geschützten Branchen (Elektro-nische Geräte, Pkws, Kameras etc.), schrittweiser Anstieg der Importe von Agrargütern.	Geringerer Anreiz für neue Investitionen und stärkerer Wettbewerbsdruck für bereits bestehende FDI in den "geschützten" Branchen.	Stärkerer Preis- und Qualitätswettbewerb im Binnenmarkt, sinkende Verbraucherpreise insbesondere für importierte Konsumartikel.
Mangelnde Transparenz	Alle Branchen/ Angleichung und Offenlegung aller relevanten Rechtsvorschriften und -verfahren/ formal: kurzfristig, tatsächlich eher mittel- bis langfristig.	Transparenz senkt Risiken und damit Transaktionskosten des Außenhandels und wird zu mehr Importen aus dem Ausland führen.	Transparenz senkt Risiken und Hindernisse des Investitionsengagements, deshalb cet. par. Anstieg der FDI.	Positive Auswirkungen der Transparenz auch für die Privatwirtschaft, Abbau bzw. Schwächung der Staatsunternehmen, die bisher von der Intransparenz profitieren konnten.
Fehlen einer neutralen, unabhängigen und transparenten Gerichtsprüfung	Alle Branchen/ formal: kurzfristig, tatsächlich eher mittel- bis langfristig.	Importausdehnung, da Risiko des Marktzutritts verringert wird.	Weniger Rechtsrisiken, fairere Wettbewerbsbedingungen erleichtern FDI.	Positive Auswirkungen auch für die Privatwirtschaft, ggf. Schwächung der Staatsunternehmen, die bisher von der Rechtsprechung geschützt wurden.
Staatshandel	Getreide, Tabak, Baumwolle, Pflanzenöl, Zucker, Spirituosen, petrochemische Produkte, Gummi, Holz, Wolle, Acryl, Stahl/ Abbau des staatlichen Handelsmonopols bzw. der Lizenzvergabe an wenige spezielle Firmen/ z.T. bereits eingeleitet, volle Außenhandelsrechte und inländische Distributionsrechte für ausländische Firmen innerhalb von 3 Jahren.	Mehr Importe aus dem Ausland über private chinesische und ausländische Unternehmen.	Mehr Investitionsmöglichkeiten für ausländische Investoren im Außen- und Binnenhandel Chinas.	Aufbrechen der staatlichen Dominanz im Außenhandel; Wettbewerbsdruck auf staatliche Handelsunternehmen; erhebliche Restrukturierungen im Einzel- und Großhandel; Verringerung der Marktsegmentierung entlang von Provinzgrenzen; sinkende Verbraucherpreise durch effizientere Distribution und verstärkten Wettbewerb.

Erzwungener Transfer und mangelnder Schutz von Technologie	Produzierendes und weiterverarbeitendes Gewerbe/ Aufgabe der Praxis, offiziell oder inoffiziell Technologietransfer sowie F&E-Engagement zur Auflage für die Genehmigung von ausländischen Investitionen zu machen; besserer Schutz von geistigen Eigentumsrechten/ ab WTO-Beitritt.	Mehr Importe von höherwertiger Technologie aus dem Ausland, sofern Einkauf bisher wegen schlechter Sicherung der geistigen Eigentumsrechte erschwert wurde; evtl. weniger Importe von Technologie für Eigenbedarf durch Unternehmen mit ausländischem Kapital.	Mehr Investitionen aus dem Ausland, sofern ausländische Investoren bisher durch Technologietransferauflagen abgeschreckt wurden.	
Keine Inländerbehandlung	Alle/ Gleichbehandlung von ausländischen und inländischen Unternehmen sowie von Waren aus dem In- und Ausland/ ab WTO-Beitritt.	Mehr Importe, sofern die Diskriminierung ausländischer Waren bisher auf offenen oder versteckten staatlichen Regulierungen basierte.	Positive Auswirkung auf FDI, soweit sie bisher gegenüber einheimischen Firmen benachteiligt wurden (z.B. regionale Beschränkungen, Personalvorschriften etc.), negative Auswirkungen auf FDI, insoweit steuerliche u.ä. Anreizmechanismen abgebaut werden.	Stärkerer Wettbewerb in einem "level playing field" gefährdet Unternehmen, die bisher protegiert wurden.
Exportauflagen	Produzierendes Gewerbe/ Aufhebung aller Exportauflagen/ ab WTO-Beitritt.	Evtl. Stagnation bzw. Rückgang der Exporte in einigen Branchen, in denen sich die FDI mehr auf den Binnenmarkt konzentrieren werden.	Positive Auswirkung auf FDI, da keine abschreckende Wirkung der Exportauflagen mehr für Unternehmen, die den chinesischen Markt erschließen wollen. Rückläufiger Anteil der U. mit ausländischem Kapital an den Exporten.	Härterer Wettbewerb im Binnenmarkt durch Produktion aus Unternehmen mit ausländischem Kapital.
"Local content"-Auflagen	Produzierendes Gewerbe/ Aufhebung aller Auflagen/ ab WTO-Beitritt.	Anstieg der Importe durch FDI.	Positive Auswirkung auf FDI, da Investitionsplanung erleichtert; geringere Investitionsanreize für Zulieferbetriebe z.B. in der Automobilindustrie.	Härterer Wettbewerbsdruck auf bestehende chinesische wie ausländische Zulieferbetriebe; geringere "Spill-over-Effekte" von FDI.
Devisenausgleichsauflagen	Fast alle/ Aufhebung aller Auflagen/ bei WTO-Beitritt.	dto.	Positive Auswirkung auf FDI.	Verschlechterung der Devisenbilanz.

Eigene Zusammenstellung aus den Inhalten des amerikanisch-chinesischen Abkommens und Bewertung in Anlehnung an U.S. International Trade Commission: Assessment of the Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO (Executive Summary), Investigation No. 332-403, Publication 3228, Washington D.C., August 1999, S. iii ff.; SCMP, 18.11.1999.



Tabelle 1: Chinas Außenhandel mit den USA und der EU

<b>Chinesische Zollstatistik Mrd. US \$</b>	<b>Einfuhren aus USA</b>	<b>Ausfuhren in die USA</b>	<b>Einfuhren aus der EU</b>	<b>Ausfuhren in die EU</b>
1991	8,01	6,19	6,24	5,37
1992	8,90	8,59	9,80	7,60
1993	10,69	16,96	14,41	11,69
1994	13,97	21,46	16,94	14,58
1995	16,12	24,71	21,25	19,09
1996	16,16	26,69	19,89	19,83
1997	16,30	32,70	19,19	23,81
1998	16,96	37,98	20,71	28,15
<b>Amerikanische und EU-Statistik Mrd. US \$, Mrd. ECU</b>	<b>Exporte der USA nach China</b>	<b>Importe der USA aus China</b>	<b>Exporte der EU nach China</b>	<b>Importe der EU aus China</b>
1991	6,29	18,98	6,3	16,0
1992	7,47	25,73	7,6	18,0
1993	8,77	31,54	12,4	21,1
1994	9,29	38,78	14,0	24,6
1995	11,80	45,56	14,7	26,3
1996	11,99	51,49	14,8	30,0
1997	12,81	62,55	16,5	37,5
1998	14,26	71,16	17,4	41,7

Quellen: China Statistical Yearbook, Eurostat; US-China Business Council.

Tabelle 2: Direktinvestitionen in der VR China im Ländervergleich

1979-1998	Gesamt	Hongkong	Japan	USA	EU	Deutschland
Vertraglich vereinbarte Direktinvestitionen						
Zahl der Projekte	324.667	178.947	17.592	26.651	9.330	1.931
Anteil	100	55,12	5,77	8,21	2,87	0,59
Volumen (Mrd. US \$)	571,52	296,53	32,49	46,32	36,35	8,40
Anteil	100	51,79	5,68	8,09	6,35	1,47
Realisiertes Investitions- volumen (Mrd. US \$)	267,43	138,72	21,67	21,45	17,41	3,69
Anteil	100	51,87	8,10	8,02	6,51	1,38
1998	Gesamt	Hongkong	Japan	USA	EU	Deutschland
Vertraglich vereinbarte Direktinvestitionen						
Zahl der Projekte	19.846	7.830	1.188	2.215	997	207
Anteil	100	39,45	5,99	11,16	5,01	1,04
Volumen (Mrd. US \$)	52,13	16,52	2,70	6,21	5,91	2,37
Anteil	100	31,68	5,18	11,92	11,34	4,55
Realisiertes Investitions- volumen (Mrd. US \$)	45,58	18,79	3,16	3,91	4,30	0,99
Anteil	100	41,22	6,93	8,58	9,43	2,17

Quelle: Daten des "Jahrbuchs der chinesischen Zollstatistik", vgl. Qiu Yuanlun: Oumeng dui Hua changqi zhengce yu Zhong-Ou jingmao guanxi, in: Shijie Jingji, Jg. 1999, Nr. 8, S. 8.

Tabelle 4: Chinesischer Außenhandel: Güterzusammensetzung

	Exporte (Mrd. US \$)		Zusammensetzung Exporte (%)		Importe (Mrd. US \$)		Zusammensetzung Importe (%)	
	1985	1999	1985	1999	1985	1999	1985	1999
<b>Gesamt</b>	27,38	194,93	100	100	42,25	165,72	100	100
<b>1. Primärgüter</b>	<b>13,83</b>	<b>19,93</b>	<b>50,5</b>	<b>10,2</b>	<b>5,29</b>	<b>26,85</b>	<b>12,5</b>	<b>16,2</b>
Nahrungsmittel und Vieh	3,80	10,46	13,9	5,4	1,55	3,62	3,7	2,2
Getränke und Tabak	0,11	0,77	0,4	0,4	0,21	0,21	0,5	0,1
Nicht verzehrbare Rohstoffe	2,65	3,92	9,7	2,0	3,24	12,74	7,7	7,7
Mineralische Öle, Schmieröl und ähnliche Rohstoffe	7,13	4,65	26,0	2,4	0,17	8,91	0,4	5,4
Pflanzliche und tierische Öle, Fette und Wachs	0,14	0,13	0,5	0,1	0,12	1,37	0,3	0,8
<b>2. Industriell gefertigte Güter</b>	<b>13,52</b>	<b>175</b>	<b>49,4</b>	<b>89,8</b>	<b>36,96</b>	<b>138,87</b>	<b>87,5</b>	<b>83,8</b>
Chemikalien und chemische Produkte	1,36	10,37	5,0	5,3	4,47	24,03	10,6	14,5
Leichtindustrielle und Textil- produkte, Gummiprodukte, Metalle und Metallprodukte	4,49	33,26	16,4	17,1	11,9	34,32	28,2	20,7
Maschinen und Transport- ausrüstungen	0,77	58,83	2,8	30,2	16,24	69,47	38,4	41,9
Diverse industrielle Produkte	3,49	72,53	12,7	37,2	1,9	9,7	4,5	5,9
Nicht kategorisierte Produkte	3,41	0,01	12,5	0	2,45	1,35	5,8	0,8

Quelle: China Economic Systems Reform Yearbook 1990; [www.moftec.gov.cn/moftec/official/html/statistics\\_data/e99-01-12.htm](http://www.moftec.gov.cn/moftec/official/html/statistics_data/e99-01-12.htm); eigene Berechnungen.

Tabelle 6: Verteilung der Unternehmen mit ausländischem Kapital nach Sektoren und Dienstleistungsbranchen

1998	Zahl der Unternehmen	Gesamtinvestition der Unternehmen in Mrd. US \$	Branchen- verteilung (%)
Gesamt	227.807	774,23	100
Primärsektor	5.538	0,9	0
Sekundärsektor	170.884	484,69	62,6
Industrie	164.148	460,98	59,5
Tertiärsektor	51.425	288,62	37,3
im Tertiärsektor	51.425	288,62	100
Verkehr, Transport, Lagerung und Telekommunikation	3.474	3,07	1,5
Groß- und Einzelhandel, Gastronomie	14.315	25,92	12,5
Banken und Versicherungen	77	1,78	0,9
Immobilien	13.911	156,57	75,7
Soziale Dienstleistungen	16.023	5,03	2,4
Hygiene, Sport, Wohlfahrt	532	2,86	1,4
Bildung, Kultur, Kunst, Medien	802	1,67	0,8
Forschung und allg. technische Dienstleistungen	1.042	1,7	0,8
andere	1.120	8,26	4

Quelle: Guo Keshu; Waishang zhijie touzi dui woguo chanye jigou de yingxiang yanjiu, in: Management World, Jg. 2000, Nr. 2, S. 36 ff.

Tabelle 7: Importzölle der VR China: Status quo und Perspektiven lt. US-China Beitrittsabkommen

Zollkategorie	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008
Alle (Durchschnitt)	23	17	15				10			
Agrarprodukte		21					17			
US-Prioritäten							14,5			
Öl, Baumwolle		20 - 30					14			
Obst		30 - 40					10 - 13			
Fleisch		40					13			
Industrieprodukte gesamt							9,4			
US-Prioritäten							7,1			
Automobilsektor		55							25	
Pkw mit Hubraum 3L		80		63,5	51,9			30		
Pkw mit Hubraum 3L		100		77,5	61,7			30		
Autoteile									10	
Informations- technologie		13				0 für die meisten Produkte		0 für die restlichen Produkte		
Chemische Produkte		10,57								7
Zwischenprodukte								5,5		
Endprodukte								6,5 (Mehrheit)		6,5 (Rest)
Rohstoffe								2		
Papier und Papierprodukte		15,25						2 - 2,5		
Holz		12 - 18								
Papier		15 - 25								
Textilien	32,9	24								
Konsumgüter	35,7									

*Quellen:* Zhang Xiaoji: Gradually Reduce Tariff Level – Panoramic Talk on China's WTO Accession (part 2 of 4), in: Wen Hui Bao (Hong Kong), Englische Übersetzung in Foreign Broadcast Information Service, Dok. FBIS-CH-2000-0403, 31.3.2000; South China Morning Post, Internet Edition 18.11.1999.

Tabelle 8: Vereinbarungen zur Öffnung des Dienstleistungssektors im amerikanisch-chinesischen Abkommen

	<b>Bisher</b>	<b>Wichtigste Vereinbarungen</b>
Banken	Limitierte Zahl von ausländischen Banken kann regional begrenzt im RMB-Geschäft tätig werden; geographische Beschränkung von Bankniederlassungen.	Marktzugang zu RMB-Geschäften mit chinesischen Unternehmen innerhalb von 2, mit chinesischen Privatpersonen innerhalb von 5 Jahren; Aufhebung aller regionalen und kundenbezogenen Beschränkungen innerhalb von 5 Jahren.
Versicherungen	Ausländische Versicherungsunternehmen nur in Shanghai und Guangzhou zugelassen; Ausschluß von bestimmten Versicherungsgeschäften; Beteiligungsbeschränkungen.	Vermögens- und Unfallversicherungen ab Beitritt ohne regionale Beschränkungen möglich, alle weiteren Beschränkungen werden innerhalb von 5 Jahren aufgehoben; Zulassung von ausländischen Investoren in der Gruppen-, Kranken- und Rentenversicherung; Zulassung von 50-Prozent-Beteiligungen in der Lebensversicherung und freie Wahl der Kooperationspartner; Zulassung von Mehrheitsbeteiligungen bei Eintritt und von hundertprozentigen Tochterunternehmen nach 2 Jahren für Sachversicherungen.
Telekommunikationsdienstleistungen	Keine Zulassung von ausländischen Investitionen in der Basis-telekommunikation; Minderheitsbeteiligungen mit geographischen Beschränkungen im Bereich Paging und Zusatzdienstleistungen.	Zulassung von Beteiligungen bis 49 Prozent in allen Servicebereichen; nach 2 Jahren Zulassung von 50-Prozent-Beteiligungen in den Zusatzleistungen, nach 3 Jahren im Paging; Aufhebung der regionalen Beschränkungen für Zusatzleistungen und Paging in 2 Jahren, für Mobilfunk in 5 Jahren und lokale Festanschlüsse in 6 Jahren; China wird Mitglied des Übereinkommens zur Basistelekommunikation und führt die dort festgelegten Wettbewerbsregeln ein (kostenbasierte Preise, Verbindungsrechte und eine unabhängige Aufsichtsbehörde).
Handel/Vertrieb	Ausländische Firmen sind nicht befugt, andere Waren als ihre in China gefertigten zu vertreiben, Distributionsnetzwerke, Warenhäuser oder Großhandelsfirmen zu betreiben. Es bestehen Marktzutrittsbarrieren im Bereich des Marketing, After-sales-service, Reparatur- und des Kundenservice.	Vollständige Öffnung aller handelsbezogenen Dienstleistungssektoren für ausländische Firmen. Beschränkungen bezüglich unterstützender Dienstleistungsfunktionen wie Miet- und Leasinggeschäfte Luftfracht, Lagerung, Werbung, technische Prüfung und Verpackung (etc.) werden in 3-4 Jahren auslaufen. Hundertprozentige Tochterunternehmen werden erlaubt.

Quelle: South China Morning Post, 18.11.1999.



**Doris Fischer**

## **A Calculated Risk?**

China and the WTO

Bericht des BIOst Nr. 13/2000

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

The conclusion of the bilateral talks between the U.S. and the People's Republic of China in November 1999 made China's joining the World Trade Organisation (WTO) an imminent possibility. Although further negotiations will still be required, China could be granted membership of the WTO in the course of the year 2000. Why this sudden success after 14 years of talks? What are the Chinese government's motives and what objectives is it pursuing with its application to join, and what has moved China's most important counterparts at the negotiating table, the U.S. and the European Union, to agree to China becoming a member? On the basis of these political terms of reference, the present report reviews the material content and the economic implications of membership of the WTO for the Chinese economy.

#### *Findings*

1. China has been pursuing its goal of membership of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the WTO with differing degrees of intensity since 1986. The reason for this is fundamental differences of opinion between Chinese economists and politicians as to how far China can and should open up to the outside world without at the same time jeopardising the social and political stability of the present system.
2. Endeavours to expedite negotiations on China's membership were reinforced both by the Chinese side and by the Euro-American side as of the end of 1998, primarily as a result of political calculations. The underlying consideration was the hope of being able to reach an agreement before the present U.S. president's term of office comes to an end. From the Chinese perspective, time pressure also resulted from the forthcoming multilateral round of WTO talks and from Taiwan's rival application for membership.
3. Successful membership of the WTO would not only require China to adapt its terms of trade on the global market but would also depend on the government being in a position to implement the conditions agreed on for membership. The Chinese government's ability to do so is seen as a highly critical point by scholars outside of China. In addition to the question of the political willingness and ability to fulfil the associated commitments, there is also the matter of whether Chinese society can sustain the pressures of adaptation.

4. The results of the talks on Chinese membership, as far as they have become known to date, suggest that China will be required to open its market quickly and comprehensively. This opening process will make itself felt most strongly in those industrial and service sectors that have enjoyed a high level of protection up to now. The implications of this process for the Chinese economic system and labour market appear hardly to have been taken into account as a risk at the negotiations on China's joining the WTO. The expectation of gains in prosperity in the long term is based on the vague hope that the social tensions that restructuring will generate in the short and medium term will not be so virulent that they could jeopardise the overall success of joining the WTO.